

GESETZENTWURF

der Landesregierung

Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Dauergrünlanderhaltungsgesetzes

A Problem und Ziel

Das Zweite Gesetz zur Änderung des Dauergrünlanderhaltungsgesetzes vom 18. Dezember 2017 (GVOBl. M-V S. 377) ist mit dem vordringlichen Ziel erlassen worden, Folgen abzumildern für Landwirte, die von der Auslegung der Dauergrünland-Definition durch den Europäischen Gerichtshof (EuGH) und der Europäischen Kommission sowie der Anforderung an den Entstehungszeitraum für Dauergrünland und der bis dahin geltenden Verfahrensweise in Deutschland (Wechsel von Grünfütterpflanzen unterbricht den Entstehungszeitraum von Dauergrünland) insbesondere in 2014 betroffen waren. Mit der Entscheidung des EuGH vom 2. Oktober 2014 (C-47/13) ist klargestellt worden, dass ein Wechsel von Grünfütterpflanzen nicht den 5-jährigen Entstehungszeitraum von Dauergrünland unterbricht. Die Europäische Kommission hat daraufhin verlangt, den Entstehungszeitraum ab 2009 zu prüfen.

Während des Gesetzgebungsverfahrens ist bereits über eine Änderung im EU-Recht, die sogenannte Omnibus-Verordnung, diskutiert worden, wobei aber völlig unklar blieb, ob diese überhaupt in Kraft treten würde und wenn ja, auf welche Weise damit die Fälle betroffener Landwirte „geheilt“ werden könnten.

Im Interesse der Landwirte in Mecklenburg-Vorpommern hat der Landesgesetzgeber daraufhin im Rahmen der bestehenden europarechtlichen Möglichkeiten das Dauergrünlanderhaltungsgesetz geändert. Aufgrund dieser Änderung darf Dauergrünland in Ackerland umgewandelt werden, solange der Anteil des Dauergrünlandes an der gesamten landwirtschaftlichen Fläche um nicht mehr als 5 Prozent abnimmt. Für die in 2014 betroffenen Fälle (Wechsel von Grünfütterpflanzen) wurde ein Ausnahmetatbestand normiert, der es ermöglichte, auf Antrag eine Umbruchgenehmigung zu erhalten, ohne dass an anderer Stelle Dauergrünland neu angelegt werden musste.

Am 1. Januar 2018 trat die Verordnung (EU) 2017/2393¹ (sogenannte Omnibus-Verordnung) in Kraft. Diese enthält weitreichendere Regelungen im Interesse der Landwirte als erwartet; unter anderem wird eine Änderung des Artikel 4 (Dauergrünland-Definition) der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 vorgenommen. Ab 2018 können die Mitgliedstaaten nun festlegen, dass unter Dauergrünland nur solche Flächen erfasst werden, die zum Anbau von Gras oder Grünfütterpflanzen genutzt werden und innerhalb der letzten fünf Jahre nicht nur kein Bestandteil der Fruchtfolge waren, sondern auch nicht umgepflügt worden sind (sogenannte Pflugregelung).

Der Bund hat von dieser Option der Pflugregelung Gebrauch gemacht. Mit der Neuregelung in § 2a der Direktzahlungen-Durchführungsverordnung vom 3. November 2014 (BGBl. I S. 1690), die zuletzt durch Artikel 1 der Verordnung vom 23. März 2018 (BAnz AT 29. März 2018 V1) geändert worden ist, wurden die bereits bestehenden Bedingungen zur Entstehung von Dauergrünland um diese Voraussetzung ergänzt. Somit verhindert auch Pflügen von Flächen, die durch Einsaat oder auf natürliche Weise (Selbstaussaat) zum Anbau von Gras oder anderen Grünfütterpflanzen genutzt werden und noch kein Dauergrünland sind (potentielles Dauergrünland), innerhalb eines Zeitraums von fünf Jahren die Entstehung von Dauergrünland. Werden nach dem Pflügen wieder Gras oder andere Grünfütterpflanzen angesät oder findet die Begrünung durch Selbstaussaat statt, befindet sich die Fläche wieder im ersten Jahr der Dauergrünlandentstehung. Diese (Pflug-)Regelung soll auch in das Landesrecht aufgenommen werden, um den Anbau von Grünfütterpflanzen auf Ackerland künftig zu erleichtern und um eine Gleichbehandlung der Landwirte mit denen in anderen Ländern zu gewährleisten.

Der Schutz von bestehendem Dauergrünland wird durch diese Änderung nicht eingeschränkt. Durch die Einführung der Pflugregelung bei Dauergrünlandentstehung wird stärker als bisher zwischen ackerbaulichem Gras- oder Grünfütteranbau und „klassischem Dauergrünland“, das zu schützen ist, differenziert. Damit entfällt künftig der Anreiz, zur Vermeidung der Dauergrünlandentstehung vorübergehend andere Kulturen als Gras oder Grünfütterpflanzen zu bebauen. Dies ist auch aus naturschutzfachlicher Sicht von Vorteil.

Da sich an dem besonderen Wert des Dauergrünlandes für den Klima-, Natur-, Boden- und Gewässerschutz auch künftig nichts ändern wird, soll das Gesetz über den 31. Dezember 2020 hinaus fortgelten und die Befristung entfallen.

B Lösung

Die Definition von Dauergrünland in § 1 Absatz 1 des Dauergrünlandgesetzes wird an das EU- und Bundesrecht angepasst.

¹ Verordnung (EU) 2017/2393 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2017 zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1305/2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), (EU) Nr. 1306/2013 über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik, (EU) Nr. 1307/2013 mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik, (EU) Nr. 1308/2013 über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse und (EU) Nr. 652/2014 mit Bestimmungen für die Verwaltung der Ausgaben in den Bereichen Lebensmittelkette, Tiergesundheit und Tierschutz sowie Pflanzengesundheit und Pflanzenvermehrungsmaterial (ABl. L 350 vom 29.12.2017, S. 15)

C Alternativen

Keine.

D Notwendigkeit (§ 3 Absatz 1 Satz 1 GGO II)

Eine gesetzliche Regelung ist notwendig, weil nur so eine Gleichbehandlung der Landwirte gewährleistet und der Anbau von Grünfütterpflanzen auf Ackerflächen erleichtert werden kann.

E Finanzielle Auswirkungen auf die Haushalte des Landes und der Kommunen**1. Haushaltsausgaben ohne Vollzugsaufgaben**

Keine.

2. Vollzugsaufwand

Es entsteht zusätzlicher Vollzugsaufwand, der derzeit noch nicht genau beziffert werden kann. Dieser wird sich aber in Grenzen halten, da lediglich die Anzeige des Pflügens entgegengenommen werden muss. Hinzu kommen einige Fälle, bei denen der Umbruch von Dauergrünland erfolgt, um eine Neuansaat vorzunehmen. Diese müssen künftig genehmigt werden.

Etwaige durch die Änderung des Dauergrünlanderhaltungsgesetzes anfallende Mehrkosten (z. B. Vollzugsaufwand, sonstige Kosten) sind innerhalb des Einzelplans 08 zu decken.

F Sonstige Kosten (z. B. Kosten für die Wirtschaft, Kosten für soziale Sicherungssysteme)

Keine.

G Bürokratiekosten

Keine.

**DIE MINISTERPRÄSIDENTIN
DES LANDES
MECKLENBURG-VORPOMMERN**

Schwerin, den 22. November 2018

An die
Präsidentin des Landtages
Mecklenburg-Vorpommern
Frau Sylvia Bretschneider
Lennéstraße 1

19053 Schwerin

Betr.: Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Dauergrünlanderhaltungsgesetzes

Sehr geehrte Frau Präsidentin,

als Anlage übersende ich Ihnen den von der Landesregierung am 20. November 2018 beschlossenen Entwurf des vorbezeichneten Gesetzes mit Begründung.

Ich bitte, die Beschlussfassung des Landtages herbeizuführen.

Federführend ist das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt.

Mit freundlichen Grüßen

Manuela Schwesig

ENTWURF

eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Dauergrünlanderhaltungsgesetzes

Der Landtag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Das Dauergrünlanderhaltungsgesetz vom 10. Dezember 2012 (GVOBl. M-V S. 544), das zuletzt durch das Gesetz vom 18. Dezember 2017 (GVOBl. M-V S. 377) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 1 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 1 Satz 1 werden nach dem Wort „waren“ die Wörter „sowie fünf Jahre nicht umgepflügt wurden“ eingefügt.

b) Absatz 2 wird wie folgt geändert:

aa) In dem bisherigen Wortlaut wird nach dem Wort „Zeitraumes“ ein Komma eingefügt.

bb) In Buchstabe b wird der Punkt am Ende durch ein Komma ersetzt.

cc) Folgender Buchstabe c wird angefügt:

„c) durch einen bestandskräftigen Zulassungsbescheid für Windenergieanlagen als artenschutzrechtliche Ablenkflächen festgesetzt wurden und entsprechend bewirtschaftet werden.“

c) Folgender Absatz 3 wird angefügt:

„(3) Die Direktzahlungsvorschriften bleiben unberührt.“

2. Folgender § 1a wird eingefügt:

**„§ 1a
Pflugregelung**

(1) Der Nutzungsberechtigte ist verpflichtet, das Umpflügen einer Fläche, die mit Gras oder anderen Grünfütterpflanzen bewachsen ist, aber weder Dauergrünland ist noch als solches gilt, mit dem Ziel, die Fläche wieder mit Gras oder anderen Grünfütterpflanzen anzulegen, unter Angabe der Lage und Größe der Fläche und des Datums des Umpflügens spätestens einen Monat nach dem Umpflügen bei dem zuständigen Staatlichen Amt für Landwirtschaft und Umwelt schriftlich anzuzeigen.

(2) Unterbleibt eine Anzeige oder erfolgt diese nicht innerhalb der Frist nach Absatz 1, berücksichtigt das Staatliche Amt für Landwirtschaft und Umwelt außer in Fällen höherer Gewalt und außergewöhnlicher Umstände das Umpflügen nicht für die Bewertung einer Fläche im Hinblick auf die mögliche Entstehung oder Nichtentstehung von Dauergrünland.“

3. § 2 wird wie folgt geändert:

a) Nach Satz 1 wird folgender Satz 2 eingefügt:

„Das Pflügen auf diesen Flächen gilt als Umwandlung.“

b) Die neuen Sätze 3 und 4 werden aufgehoben.

4. § 3 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 Satz 1 wird wie folgt geändert:

aa) Im ersten Halbsatz werden nach dem Wort „Ackerland“ die Wörter „oder das Umpflügen von Dauergrünland zur Erneuerung der Grasnarbe“ eingefügt.

bb) In Nummer 1 Buchstabe b werden nach dem Wort „Dauergrünland“ die Wörter „an gleicher Stelle oder“ eingefügt.

b) Absatz 2 wird aufgehoben.

c) Die bisherigen Absätze 3 und 4 werden die Absätze 2 und 3.

5. § 4 Absatz 2 wird wie folgt geändert:

a) In Satz 1 werden die Wörter „§ 3 Absatz 1 bis 3“ durch die Wörter „§ 3 Absatz 1 und 2“ ersetzt.

b) In Satz 4 wird die Angabe „§ 3 Absatz 3“ durch die Angabe „§ 3 Absatz 2“ ersetzt.

6. In § 5 Absatz 1 Nummer 1 werden die Angabe „§ 2 Satz 1“ durch die Wörter „§ 2 Satz 1 und 2“ und die Wörter „§ 3 Absatz 1, 2 oder 3“ durch die Wörter „§ 3 Absatz 1 oder 2“ ersetzt.
7. In § 6 Satz 1 werden die Wörter „und am 31. Dezember 2020 außer Kraft“ gestrichen.

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung:

A Allgemeiner Teil

Das Dauergrünlanderhaltungsgesetz vom 10. Dezember 2012 (GVOBl. M-V S. 544), das zuletzt durch das Gesetz vom 18. Dezember 2017 (GVOBl. M-V S. 377) geändert worden ist, und die Regelungen für Direktzahlungsempfänger zum Schutz von Dauergrünland nach dem EU- und Bundesrecht gelten nebeneinander.

Am 1. Januar 2018 trat die Verordnung (EU) 2017/2393 (sogenannte Omnibus-Verordnung) in Kraft. Diese enthält weitreichendere Regelungen im Interesse der Landwirte als das Landesrecht; unter anderem wird eine Änderung des Artikels 4 (Dauergrünland) der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 vorgenommen. Ab 2018 können die Mitgliedstaaten nun festzulegen, dass unter Dauergrünland nur solche Flächen erfasst werden, die zum Anbau von Gras oder Grünfütterpflanzen genutzt werden und innerhalb der letzten fünf Jahre nicht nur kein Bestandteil der Fruchtfolge waren, sondern auch nicht umgepflügt worden sind (sogenannte Pflugregelung).

Der Bund hat von dieser Option der Pflugregelung Gebrauch gemacht. Mit der Neuregelung in § 2a der Direktzahlungen-Durchführungsverordnung vom 3. November 2014 (BGBl. I S. 1690), die zuletzt durch Artikel 1 der Verordnung vom 23. März 2018 (BAnz AT 29. März 2018 V1) geändert worden ist, wurden die bereits bestehenden Bedingungen zur Entstehung von Dauergrünland um eine weitere Voraussetzung ergänzt. Somit verhindert auch Pflügen von Flächen, die durch Einsaat oder auf natürliche Weise (Selbstaussaat) zum Anbau von Gras oder anderen Grünfütterpflanzen genutzt werden und noch kein Dauergrünland sind (potentielles Dauergrünland), innerhalb eines Zeitraums von fünf Jahren die Entstehung von Dauergrünland. Werden nach dem Pflügen wieder Gras oder andere Grünfütterpflanzen angesät oder findet die Begrünung durch Selbstaussaat statt, befindet sich die Fläche wieder im ersten Jahr der Dauergrünlandentstehung.

Diese (Pflug-)Regelung wird auch im Landesrecht ergänzt, um den Landwirten den dauerhaften Anbau von Grünfütterpflanzen auf Ackerflächen zu ermöglichen, ohne dass Dauergrünland entsteht. Aus Gründen der Gleichbehandlung von Landwirten in Deutschland ist die Dauergrünland-Definition im Dauergrünlanderhaltungsgesetz entsprechend anzupassen.

Der Schutz von bestehendem Dauergrünland wird durch diese Änderung nicht eingeschränkt. Da sich an dem besonderen Wert des Dauergrünlandes für den Klima-, Natur-, Boden- und Gewässerschutz auch künftig nichts ändern wird, soll das Gesetz über den 31. Dezember 2020 hinaus fortgelten und die Befristung entfallen.

B Besonderer Teil**Zu Artikel 1****Zu Nummer 1 (§ 1 Absatz 1)**

Mit der Änderung in § 1 Absatz 1 Satz 1 erster Halbsatz wird die bisher geltende Definition an die unionsrechtliche Definition von Dauergrünland angepasst und ist somit gleichlautend mit Artikel 4 der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013. Durch das Umpflügen wird die Dauergrünlandentstehung unterbrochen und es Landwirten ermöglicht, auf Ackerflächen dauerhaft Grünfütterpflanzen anzubauen, ohne dass Dauergrünland entsteht und die Fläche wirtschaftlich entwertet wird.

Mit der Änderung in § 1 Absatz 2 soll die Akzeptanz für die Bereitstellung von Flächen für artenschutzrechtliche Ablenkflächen erhöht werden, indem diese Flächen nicht zu Dauergrünland im Sinne dieses Gesetzes werden.

Durch die Anfügung von § 1 Absatz 3 soll klargestellt werden, dass die Direktzahlungs Vorschriften unberührt bleiben, insbesondere haben die Änderungen in § 1 Absatz 2 hinsichtlich der Ablenkflächen keine Auswirkungen auf die Direktzahlungs Vorschriften hinsichtlich der Entstehung von Dauergrünland.

Zu Nummer 2 (§ 1a)

Die Regelungen in dem neuen § 1a normieren die Anzeigepflicht für das Umpflügen von Grünfütterpflanzen. Zu Kontrollzwecken ist der Landwirt verpflichtet, das Umpflügen einer mit Gras- oder anderen Grünpflanzen bewachsene Fläche, die die Voraussetzungen für die Einstufung als Dauergrünland nicht erfüllt, anzuzeigen. Unterbleibt das Anzeigen, wird das Umpflügen vom zuständigen Staatlichen Amt für Landwirtschaft und Umwelt nicht berücksichtigt, sodass gegebenenfalls von der Entstehung von Dauergrünland ausgegangen wird.

Zu Nummer 3 (§ 2)

Die bisherige Regelung in Absatz 1 Satz 1 wird unverändert fortgeführt. Die bisherige Regelung in Satz 2 (neuer Satz 3) wird aufgehoben, weil sie durch Zeitablauf obsolet geworden ist. An dieser Stelle wird durch den neuen Satz 2 klargestellt, dass Umpflügen von Dauergrünland eine Umwandlung darstellt. Dies entspricht dem geltenden EU- und Bundesrecht (vergleiche § 2a der Direktzahlungen-Durchführungsverordnung). Dieser Regelung würde der bisherige Satz 3 (neuer Satz 4) widersprechen, sodass auch dieser aufgehoben wird. Ein Umpflügen von Dauergrünland auch mit unverzüglicher Wiederansaat ist damit künftig nach § 3 genehmigungspflichtig.

Die inhaltliche Regelung im bisherigen Satz 4 wird als Satz 3 unverändert fortgeführt.

Zu Nummer 4 (§ 3)

Die Ergänzungen in Absatz 1 regeln den Fall, dass Dauergrünland umgepflügt werden soll, um dieses an gleicher Stelle wieder neu anzusäen.

Absatz 2 wird aufgrund Zeitablaufs aufgehoben. Die Möglichkeit der Umwandlung war zeitlich begrenzt bis zum 15. Mai 2018. Bei der Umnummerierung der bisherigen Absätze 3 und 4 in die Absätze 2 und 3 handelt es sich um eine Folgeänderung.

Zu Nummer 5 (§ 4 Absatz 2)

Mit den Änderungen werden die Verweise an den geänderten § 3 angepasst.

Zu Nummer 6 (§ 5 Absatz 1 Nummer 1)

Bei diesen Änderungen handelt es sich um redaktionelle Anpassungen aufgrund der geänderten §§ 2 und 3.

Zu Nummer 7 (§ 6 Satz 1)

Da sich an dem besonderen Wert des Dauergrünlandes für den Klima-, Natur-, Boden- und Gewässerschutz auch künftig nichts ändern wird und der Schutzzweck auf Dauer angelegt ist, wird das Gesetz entfristet. Auf eine zeitliche Befristung kann auch deshalb verzichtet werden, da es dem Landesgesetzgeber jederzeit freisteht, das Gesetz wieder aufzuheben.

Zu Artikel 2

In Artikel 2 werden die erforderlichen Bestimmungen für das Inkrafttreten getroffen.