



DIE GEMEINSAME AGRARPOLITIK NACH 2020: UMWELTNUTZEN UND VEREINFACHUNG

WAS DIE KÜNFTIGE GAP FÜR UMWELT UND KLIMA BRINGEN WIRD – DIE WICHTIGSTEN ELEMENTE

1. Ein bedarfsorientierter, zielgerichteter Ansatz zur Erreichung der Umwelt- und Klimaziele für die gesamte GAP im Einklang mit anderen EU-Politikbereichen

- Drei der neun GAP-Ziele beziehen sich auf Umwelt und Klima
- Bedarfsermittlung, Zielgerichtetheit und Leistungsüberwachung für eine kohärente Gestaltung beider „Säulen“ der GAP (Direktzahlungen an Betriebsinhaber und Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums) in einem einzigen Strategieplan pro Mitgliedstaat
- Neue Verknüpfung mit anderen EU-Rechtsvorschriften für Umwelt und Klima

2. Ein verbessertes System von Bedingungen („Konditionalität“), die von Betriebsinhabern, die flächen- und tierbezogene GAP-Zahlungen erhalten, erfüllt werden müssen

- Die Mitgliedstaaten planen die Umsetzung im Einklang mit den allgemeinen GAP-Zielen und der nationalen Bedarfsanalyse, und auf Grundlage der Genehmigung durch die Kommission
- Einige neue Standards Stärkung bestehender Standards

3. Ergänzende (freiwillige) Instrumente für Betriebsinhaber zur Erreichung der Umwelt- und Klimaziele der GAP

- Neue Förderung für Umwelt und Klima („Öko-Regelungen“) aus den GAP-Mitteln für Direktzahlungen, verpflichtend für Mitgliedstaaten (Gestaltung bleibt ihnen überlassen) und freiwillig für Betriebsinhaber
- Fortführung der Unterstützung aus den GAP-Mitteln für die Entwicklung des ländlichen Raums für umwelt- und klimarelevante Bewirtschaftungsmaßnahmen, Investitionen, Wissensaufbau, Innovation und Zusammenarbeit; auch künftig breites Spektrum von Fördermöglichkeiten, wobei mindestens 30 % der GAP-Mittel für die Entwicklung des ländlichen Raums für Maßnahmen mit dem größten direkten Nutzen für Umwelt und Klima verwendet werden müssen

1. HINTERGRUND: WAS EUROPA ERWARTET

Im Laufe der Jahre hat die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) ihren Fokus verstkt auf den Umwelt- und Klimaschutz gerichtet – mit einem Erfolg. Unter anderem sind die Treibhausgasemissionen (THG-Emissionen) des EU-Agrarsektors zwischen 1990 und 2014 um 21 % gesunken, die Landwirte haben ihren Dngemitteleinsatz bei gleichzeitiger Ertragssteigerung deutlich reduziert (was sich positiv auf die Wasserqualität auswirkt), und der Schutz von Lebensräumen wildlebender Arten hat sich teilweise verbessert.

Dennoch gilt es nach wie vor, erhebliche ökologische Herausforderungen zu bewältigen. Die EU hat sich zu einer weiteren drastischen Verringerung der Treibhausgasemissionen verpflichtet, die wichtigsten natürlichen Ressourcen Böden, Luft und Wasser stehen in vielen Bereichen immer noch unter Druck, und die verfügbaren Indikatoren für die biologische Vielfalt in der Land- und Forstwirtschaft zeichnen noch immer kein rosiges Bild. Die Bürgerinnen und Bürger der EU erwarten, dass die GAP einen greren Beitrag zum Umwelt- und Klimaschutz leistet.

Dies ist jedoch nicht die einzige Erwartung an die GAP. Landwirte sowie nationale und regionale Verwaltungen beschweren sich über die Komplexität in vielen Bereichen der Politik und fordern eine Verringerung des Verwaltungsaufwands.

Am 1. Juni 2018 hat die Europäische Kommission Vorschläge vorgelegt, wie die GAP nach 2020 funktionieren sollte. Diese umfassen eine ausdrückliche Verpflichtung zu „ehrgeizigeren Ambitionen“ in Bezug auf die Umwelt und das Klima. Gleichzeitig wurde vor diesem Hintergrund eine grtmögliche Vereinfachung angestrebt. Dieses Dokument fasst die wichtigsten Punkte des Kommissionsvorschlags für die Erreichung dieser Ziele zusammen.



2. DER GESAMTKONZEPTION: BEDARFSERMITTLUNG UND FESTLEGUNG VON ZIELWERTEN IN BEZUG AUF GEMEINSAME UMWELT- UND KLIMAZIELE FÜR DIE GESAMTE GAP

2.1. Was ist die Grundidee?

Den Vorschlägen der Kommission zufolge ist ein besserer Umwelt- und Klimaschutz eine zentrale Aufgabe der GAP.

Drei der neun „**spezifischen Ziele**“ der Politik betreffen Umwelt und Klima, und zwar die folgenden:

- Beitrag zum Klimaschutz und zur Anpassung an den Klimawandel sowie zu nachhaltiger Energie;
- Förderung der nachhaltigen Entwicklung und der effizienten Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen wie Wasser, Boden und Luft;
- Beitrag zum Schutz der Biodiversität, Verbesserung von Ökosystemleistungen und Erhaltung von Lebensräumen und Landschaften.

Zur Erreichung dieser (und anderer) GAP-Ziele wird jeder Mitgliedstaat einen „**GAP-Strategieplan**“ erstellen. Jeder Mitgliedstaat analysiert darin im Hinblick auf diese Ziele **die Situation in seinem Hoheitsgebiet** in Bezug auf **Stärken, Schwächen, Chancen und Gefahren („SWOT-Analyse“)** sowie den **damit verbunden Handlungsbedarf**. Er legt quantifizierte **Zielwerte** für die Ziele fest und entwickelt zu ihrer Verwirklichung „Interventionen“ (**Maßnahmen**) innerhalb des auf EU-Ebene vorgegebenen Rahmens. Die **Kommission genehmigt den Plan**, wenn sie von seiner Qualität überzeugt ist. Die von Jahr zu Jahr bei der Erreichung der Ziele erzielten Fortschritte werden **überwacht** und der Plan bei Bedarf **angepasst**. Dieser Gesamtansatz gilt erstmals für beide Säulen der GAP gleichermaßen: nicht nur für die Förderung einer umfassenderen Entwicklung des ländlichen Raums (GAP-Säule II) wie bisher¹, sondern auch für direkte Einkommenszahlungen an Betriebsinhaber (Teil der GAP-Säule I), die den Löwenanteil der GAP-Mittel ausmachen.

Der Schwerpunkt wird dabei natürlich auf den spezifischen Zielen der GAP liegen. Jeder Mitgliedstaat muss in seinem Plan jedoch auch darlegen, wie er bei der Verfolgung der GAP-Ziele gleichzeitig **zur Erreichung der Ziele verschiedener EU-Rechtsvorschriften außerhalb der GAP in den Bereichen Umwelt und Klima beitragen wird** (Vorschriften über Biodiversität, Wasser- und Luftqualität, Treibhausgasemissionen, Energie und Pestizide). Darüber hinaus berücksichtigt jeder Mitgliedstaat bei der Erstellung seines GAP-Plans Analysen und Maßnahmenempfehlungen, die bereits im Zusammenhang Rechtsvorschriften außerhalb der GAP erstellt wurden (z. B. Analysen der Wasserqualität in Seen, Flüssen und des Grundwassers). Die zuständigen Umwelt- und Klimabehörden müssen an der Ausarbeitung der Umwelt- und Klimaaspekte der GAP-Pläne „wirksam beteiligt“ werden.

Ein wesentlicher Bestandteil dieses Rahmenkonzepts wird schließlich eine ausdrückliche Verpflichtung der Mitgliedstaaten sein, in Bezug auf den Umwelt- und Klimaschutz **deutlich mehr Ehrgeiz zu zeigen** als bisher.

2.2. Wie nützt dies der Umwelt und dem Klima?

Durch diesen auf Zielen, Bedarfsermittlung und Planung basierenden Ansatz, der beide GAP-Säulen umfasst, werden die Mitgliedstaaten bei der Verfolgung der Umwelt- und Klimaziele der GAP **ganzheitlicher und gezielter vorgehen** als derzeit. Diese Vorgehensweise wird zudem **besser abgestimmt sein** auf die Analysen und Ziele im Rahmen der **EU-Rechtsvorschriften außerhalb der GAP in den Bereichen Umwelt und Klima**.

2.3. Wo ist die Vereinfachung?

Da es beim oben skizzierten Ansatz eine viel stärkere Ergebnisorientierung gibt als bisher, **werden Anzahl und Detaillierungsgrad der in den EU-Rechtsvorschriften für die GAP festgelegten Bestimmungen erheblich verringert**. Dadurch werden die Mitgliedstaaten mehr Möglichkeiten erhalten, die GAP in einer Weise umzusetzen, die auf die Besonderheiten ihrer jeweiligen Agrarsektoren und ländlichen Gebiete zugeschnitten ist.

¹ Die derzeitigen Mechanismen der GAP-Säule II sind nicht ganz mit dem hier vorgestellten Ansatz identisch, haben aber vieles damit gemeinsam.

3. DAS FUNDAMENT: KONDITIONALITÄT

3.1. Was ist der Plan?

Das System der Konditionalität **verknüpft** die **flächen- und tierbezogenen GAP-Zahlungen** (in Säule I oder Säule II) mit einer Reihe von **Verpflichtungen**. Wenn die Empfänger dieser Zahlungen (hauptsächlich Betriebsinhaber, aber manchmal auch andere Landbewirtschafter) die Verpflichtungen nicht erfüllen, können die Zahlungen gekürzt werden.

Diese Verpflichtungen ergeben sich entweder aus den GAP-Rechtsvorschriften (im Falle der „Standards für den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand“ – GLÖZ) oder aus Richtlinien und Verordnungen aus anderen Politikbereichen als der GAP (im Falle der „Grundanforderungen an die Betriebsführung“ – GAB²). Alle GLÖZ-Standards und einige der GAB sind Umweltstandards in Bezug auf die Bereiche Klimawandel, Wasser, Boden und Biodiversität/Landschaften.

Das neue System wird zwei Elemente der derzeitigen GAP – die „Cross-Compliance“ und das „Greening“ – wirksam zusammenführen und optimieren. Diese beiden Elemente wirken sich bereits positiv auf Umwelt und Klima aus, gelten aber als verbesserungsfähig.

3.2. Wie nützt dies der Umwelt und dem Klima?

Das neue System der Konditionalität wird sich auf den Inhalt und die Stärken der derzeitigen Regelungen für Cross-Compliance und „Greening“ stützen, aber eine Reihe von Verbesserungen vornehmen.

Im Wesentlichen wird ein Mitgliedstaat in Zukunft in seinem GAP-Plan darlegen, wie er die Konditionalität in die Praxis umzusetzen gedenkt, und dabei deutlich machen, wie dies **dazu beitragen wird, die Umweltziele (und andere Ziele) der GAP im Einklang mit der SWOT-Analyse und der Bedarfsermittlung des Mitgliedstaats zu erreichen.**³

Außerdem **unterliegt jeder**, der flächen- oder tierbezogene GAP-Zahlungen erhält – und das betrifft den Großteil der landwirtschaftlichen Fläche der EU – der Konditionalität, da diese darauf abzielt, ein breites „grundlegendes“ Umweltschutzniveau zu gewährleisten.

Darüber hinaus **werden bestimmte bestehende Verpflichtungen angepasst**, um einen größeren Nutzen für die Umwelt zu erzielen, wenn es dafür klare Gründe gibt. So wird beispielsweise die derzeitige Anforderung der Anbaudiversifizierung (es muss immer mehr als eine Kultur auf dem Ackerland eines Betriebs gleichzeitig angebaut werden) zu einer Fruchtfolgeverpflichtung erweitert.

Schließlich werden dort, wo es sinnvoll ist, **neue (GLÖZ-)Standards und Verknüpfungen mit wichtigen Richtlinien (d. h. GAB)** eingeführt. Zum Beispiel:

- wird ein angemessener Schutz von Feuchtgebieten und Torfmooren gefordert, da es sich hierbei um wichtige Kohlenstoffspeicher handelt (die bei Freisetzung in die Atmosphäre den Klimawandel verstärken würden);
- wird den Betriebsinhabern ein Betriebsnachhaltigkeitsinstrument für Nährstoffe zur Verfügung gestellt, das durch nützliche Empfehlungen/Warnungen in Bezug auf den Nährstoffeinsatz auf ihren Parzellen zur Verringerung von Nährstoffverlusten und THG-Emissionen beiträgt und gleichzeitig einen positiven Beitrag zur Bodenqualität leistet (außerdem werden die Empfehlungen wirtschaftliche Vorteile bringen, indem eine Über- oder Unterdüngung vermieden wird);
- werden Bestimmungen zweier wichtiger Umweltrichtlinien – der Wasserrahmenrichtlinie und der Richtlinie über die nachhaltige Verwendung von Pestiziden – in die Konditionalität einbezogen.

² Ein Beispiel für eine Richtlinie aus einem anderen Politikbereich als der GAP, aus der sich GAB ergeben, ist die „Nitratrichtlinie“, die zum Schutz der Wasserqualität beiträgt. Betriebsinhaber müssen die GAB in jedem Fall erfüllen, durch ihre Einbeziehung in das System der Konditionalität werden sie aber an die GAP-Zahlungen geknüpft.

³ Die GAP-Rechtsvorschriften werden zudem zur leichteren Umsetzung durch die Mitgliedstaaten den Hauptzweck jeder Verpflichtung im Rahmen der Konditionalität klarer – wenn auch in groben Umrissen – darlegen.

3.3. Wo ist die Vereinfachung?

Verglichen mit den beiden derzeitigen Systemen, die sie ersetzen wird, wird die Konditionalität Ähnlichkeiten mit den Mechanismen der Cross-Compliance aufweisen, aber **wesentlich einfacher sein als das „Greening“**.

Die EU-Greeningvorschriften sind relativ lang, detailliert und präskriptiv, da sie nicht nur die wesentlichen Aspekte der drei betreffenden grundlegenden landwirtschaftlichen Methoden⁴ betreffen, sondern auch die Einzelheiten ihrer jeweilige Umsetzung unter den äußerst unterschiedlichen Bedingungen der Mitgliedstaaten, wie zum Beispiel Optionen, Ausnahmen und Zahlenwerte (z. B. in Bezug auf die Fläche, die für eine bestimmte Methode vorgesehen werden muss). Damit sollte ein Ausgleich zwischen der Notwendigkeit gemeinsamer Bestimmungen und einer gewissen Flexibilität bei der Umsetzung erreicht werden, allerdings wurde dieser Ansatz als zu starr – und komplex – wahrgenommen und dementsprechend kritisiert.

Im Vergleich dazu werden im Rahmen des Konditionalitätssystems die grundlegenden Standards unter verschiedenen Umständen ebenfalls unterschiedlich umgesetzt, aber die GAP-Vorschriften werden nicht im Details vorgeben, wie dies zu geschehen hat – **die einzelnen Mitgliedstaaten werden einen viel größeren Gestaltungsraum haben**. Dadurch können sie **die Umsetzung der Standards besser auf die jeweilige Situation ihrer Landwirte zuschneiden**. Wie bereits erwähnt, muss der geplante Ansatz des jeweiligen Mitgliedstaats auf seine SWOT- und Bedarfsanalyse abgestimmt sein, was die resultierenden Regeln auf nationaler/regionaler Ebene für die Betroffenen akzeptabler machen sollte.

Im Falle der GLÖZ-Standards werden die Vorschriften auf EU-Ebene die wesentlichen Aspekte jedes Standards in wenigen Worten darlegen – ohne Listen von Optionen, Ausnahmen usw. Die Mitgliedstaaten entscheiden über die Einzelheiten der Umsetzung und legen diese zumindest teilweise in ihrem GAP-Plan fest.

Grundsätzlich gilt jeder GLÖZ-Standard für jeden Betriebsinhaber, sofern dies relevant ist (der Standard über die Fruchtfolge gilt natürlich nicht für jene, die keine Kulturen anbauen usw.). **Die Mitgliedstaaten können jedoch einen bestimmten Standard für verschiedene Regionen unterschiedlich umsetzen** – je nach Boden, Klima, Landnutzung, Agrarstrukturen usw. Die Mitgliedstaaten können auch zusätzliche Normen festlegen, um die EU-Ziele zu erreichen.

Bei den meisten **GAB** haben die Mitgliedstaaten bereits von ihrer Freiheit bei der inhaltlichen Gestaltung der Standards Gebrauch gemacht – und zwar bei der Entscheidung über die Art der Umsetzung der betreffenden Rechtsvorschriften aus anderen Politikbereichen als der GAP.

Es wird eine allgemeine Verwaltungsvereinfachung geben, da **zwei separate Regelungen** (für Cross-Compliance und Greening) – mit ihren eigenen unterschiedlichen Bestimmungen über Kontrollen, Sanktionen usw. – **durch eine einzige Regelung ersetzt** werden (für die Konditionalität).

Schließlich werden – wie im Vorschlag der Kommission betont wird – verbesserte landwirtschaftliche Beratungsdienste die Betriebsinhaber bei der wirksamen Einhaltung der Vorschriften unterstützen.



⁴ Anbaudiversifizierung, Erhaltung von Dauergrünland und Erhaltung „ökologischer Vorrangflächen“ – d. h. für wildlebende Pflanzen- und Tierarten geeignet.

4. ÖKO-REGELUNGEN

4.1. Was ist der Plan?

Öko-Regelungen sind **Förderinstrumente für den Umwelt- und Klimaschutz**, die aus den Mitteln der Mitgliedstaaten für Direktzahlungen finanziert werden (in der GAP-Säule I). Die Mitgliedstaaten müssen eine oder (auf Wunsch) mehrere Öko-Regelungen anbieten, den Betriebsinhabern steht die Teilnahme jedoch frei.

Die Mitgliedstaaten entscheiden über die Ausgestaltung ihrer Öko-Regelungen und darüber, wie viel Geld sie dafür ausgeben wollen. Die in einer bestimmten Regelung festgelegten Anforderungen müssen über jene der Konditionalität hinausgehen, und die Regelungen dürfen keine Zahlungen für Verpflichtungen der Betriebsinhaber leisten, die mit anderen GAP-Instrumenten bereits finanziert werden.

Auch wenn die Öko-Regelungen Gemeinsamkeiten mit den Zahlungen für „Agrarumwelt- und Klimaverpflichtungen“ aus der GAP-Säule II aufweisen (siehe Abschnitt 5 unten), gibt es **wesentliche Unterschiede** zwischen den beiden, die auf Seite 10 zusammengefasst sind. Vor allem bieten Öko-Regelungen die Möglichkeit, Direktzahlungen als **Anreiz** für Betriebsinhaber zur Einführung umwelt- und klimafreundlicher Praktiken zu gewähren (die über die durch die Einführung dieser Praktiken entstandenen Kosten oder Einkommensverluste hinausgehen).⁵

4.2. Wie nützt dies der Umwelt und dem Klima?

Öko-Regelungen bieten eine **neue Möglichkeit, einen Teil der Direktzahlungsmittel für den Umwelt- und Klimaschutz zu verwenden** und so den Übergang zu einer nachhaltigeren Landwirtschaft zu fördern. Der Umstand, dass die Regelungen jährliche („jeweils für ein Jahr“) anstatt mehrjährige Verpflichtungen umfassen können, könnte sie für Betriebsinhaber besonders attraktiv machen, ebenso wie die Möglichkeit, Prämien festzulegen, die nicht auf den zusätzlichen Kosten und Einkommensverlusten aufgrund der betreffenden Verpflichtungen beruhen müssen. Da die Mitgliedstaaten zudem bei der Ausgestaltung der Regelungen und der Mittelfestlegung (in ihrem GAP-Plan) freie Hand haben werden, können sie dafür sorgen, dass die Regelungen genau auf die besonderen Bedürfnisse ihrer Landwirte und Gebiete abgestimmt sind und die anderen Umweltelelemente der GAP (Konditionalität und Unterstützung der Säule II) ergänzen.

Auf dieser Grundlage könnten die Mitgliedstaaten **ganz andere Entscheidungen** treffen. Ein Mitgliedstaat könnte weit gefasste Öko-Regelungen anbieten und darauf aufbauend gezieltere Programme im Rahmen der GAP-Säule II. Falls gewünscht, könnte die Öko-Regelung sogar als „Basisregelung“ dienen, an der die Betriebsinhaber teilnehmen müssen, um Zugang zur gezielten Unterstützung im Rahmen der Säule II zu erhalten. Auch könnte ein Mitgliedstaat ökologisch ehrgeizigere und gezieltere Öko-Regelungen einführen. Auf jeden Fall muss jeder Mitgliedstaat diese Entscheidungen in seinem GAP-Plan in Bezug auf die Umwelt- und Klimaziele der GAP begründen.

4.3. Wo ist die Vereinfachung?

Öko-Regelungen könnten als „eine weitere Ebene“ der Zahlungen für Umwelt und Klima gesehen werden. Da die Mitgliedstaaten jedoch entscheiden, inwieweit sie diese nutzen, und sie diese ihren Bedürfnissen entsprechend gestalten werden, sollten die **Öko-Regelungen** für die potenziell großen Umweltvorteile, die sie bringen können, **nicht einen größeren Verwaltungsaufwand für die nationalen und regionalen Behörden nach sich ziehen**.

Auch sollten sie für die Betriebsinhaber keine zusätzliche Komplexität bringen, sofern sie gut konzipiert sind. Dies gilt vor allem deshalb, weil Öko-Regelungen im Wesentlichen jährliche anstatt mehrjährige Verpflichtungen für Betriebsinhaber vorsehen werden. Betriebsinhaber könnten sich also „probeweise“ für eine Öko-Regelung anmelden – sie ein Jahr oder länger ausprobieren und dann über eine weitere Teilnahme entscheiden.

⁵ Wie im Rahmen der Welthandelsorganisation vereinbart, müssen alle Öko-Regelungen den Regeln in Bezug auf die am wenigsten handelsverzerrende Stützung der Landwirtschaft („Green Box“) entsprechen. Wenn sich die Zahlungen im Rahmen der Öko-Regelungen **nicht** auf die durch die betreffenden Praktiken entstandenen zusätzlichen Kosten und Einkommensverluste beschränken, sind sie daher als „entkoppelte Einkommensstützung“ zu betrachten. In solchen Fällen ist es verboten, die Zahlungen von einer Produktionsanforderung – oder von der Art oder dem Umfang der Produktion – abhängig zu machen, außer in Bezug auf einen „Referenzzeitraum“ in der Vergangenheit.

5. FÖRDERUNG DER ENTWICKLUNG DES LÄNDLICHEN RAUMS: UMWELT- UND KLIMAASPEKTE

5.1. Was ist der Plan?

Im Rahmen der Säule II der GAP – Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums – wird auch künftig eine **breite Palette von Instrumenten** angeboten, die geeignet sind, sich günstig auf die Umwelt und das Klima auszuwirken.

Einige davon werden weiterhin als **Zahlungen je Hektar (manchmal je Tier) der landwirtschaftlichen Betriebe** umgesetzt. Eine wichtige Kategorie sind Zahlungen für **Umwelt-, Klima- und andere Bewirtschaftungsverpflichtungen** – dazu gehören auch die derzeitigen „**Agrarumwelt- und Klimaverpflichtungen**“ (sowie die Umstellung auf ökologischen/biologischen Landbau oder dessen Erhaltung). Diese Zahlungen entschädigen Betriebsinhaber und andere Landbewirtschafteter dafür, dass sie sich gleich für mehrere Jahre freiwillig zu (vom Mitgliedstaat beschlossenen) umwelt- und klimafreundlichen Praktiken verpflichten. Andere Arten von hektarbezogenen Zahlungen tragen dazu bei, die Landwirtschaft in Gebieten aufrechtzuerhalten, in denen sie besonderen Schwierigkeiten gegenübersteht – aufgrund naturbedingter Benachteiligungen (z. B. in Berggebieten) oder aufgrund besonderer Vorschriften (z. B. in Gebieten des Natura-2000-Netzes, die wichtig für wildlebende Tier- und Pflanzenarten sind).

In der **GAP-Säule II** werden auch in Zukunft viele weitere Förderungen mit dem Ziel des Umwelt- und Klimaschutzes angeboten. Dazu gehören die Förderung von: Wissensaufbau (z. B. für betriebsspezifische Beratung zur Begrenzung der Treibhausgasemissionen), Investitionen (z. B. in wasser- und energieeffizientere Ausrüstung), Innovation (z. B. Projekte zur Anpassung von Methoden der Präzisionslandwirtschaft in Gebieten, in denen sie derzeit nicht angewendet werden) und Zusammenarbeit (z. B. für Landwirte, die gemeinsam Abfälle zur nachhaltigen Energieerzeugung liefern). Viele der betreffenden Möglichkeiten werden weiterhin nicht nur Landwirten, sondern auch dem Forstsektor und anderen ländlichen Unternehmen sowie den lokalen Gemeinden und Verbänden offenstehen. Der Vorschlag der Kommission umfasst auch Ansätze, mit denen vermieden werden soll, dass Investitionen, die möglicherweise nicht ökologisch nachhaltig sind, gefördert werden.

5.2. Wie nützt dies der Umwelt und dem Klima?

Wie aus den obigen Beschreibungen hervorgeht, werden viele Elemente des Instrumentariums der Säule II der GAP weiterhin von großer Bedeutung für Umwelt und Klima sein. Drei Änderungen im Gesamtansatz verdienen eine nähere Betrachtung.

Erstens wird es **für die Mitgliedstaaten einfacher sein, die verschiedenen Fördermaßnahmen der GAP zusammen auf kohärentere Weise zu nutzen**, auch zur Förderung des Umwelt- und Klimaschutzes, da jeder Mitgliedstaat in seinem GAP-Plan darlegt, wie er sowohl die Instrumente der Säule I als auch der Säule II einzusetzen beabsichtigt (wohingegen derzeit beide Säulen getrennt und sehr unterschiedlich funktionieren). Die Einführung von „Öko-Regelungen“ in Säule I bietet den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, ihre Mittel im Rahmen der Säule II, sofern dies gewünscht wird, neu auszurichten – etwa auf ökologisch ehrgeizigere und gezieltere Programme.

Zweitens wird es eine **Änderung der Anforderung an die Mindestausgaben für Umwelt und Klima in der GAP-Säule II** geben. In ihrem GAP-Plan sind die Mitgliedstaaten auch künftig verpflichtet, mindestens 30 % ihrer EU-Mittel der Säule II für Umwelt und Klima zu verwenden. In Zukunft werden dabei jedoch nur diejenigen geplanten Förderungen berücksichtigt, die direkt auf Umweltverbesserungen abzielen. Nicht berücksichtigt werden die Ausgleichszahlungen für die Landwirtschaft in Gebieten mit naturbedingten Nachteilen, da der Zusammenhang zwischen dieser Unterstützung und dem Nutzen für die Umwelt weniger direkt ist.

Drittens können die Mitgliedstaaten auf Wunsch in Zukunft **zusätzliche Mittel** für Umweltschutzzwecke von Säule I auf Säule II **übertragen**: Zusätzlich zur grundsätzlichen Möglichkeit, 15 % für jede Art von Förderungen der Säule II auszugeben, können weitere 15 % übertragen werden, die nur für Umwelt- und Klimaziele verwendet werden dürfen.

5.3. Wo ist die Vereinfachung?

Die Methode der Zielerreichung durch die Erstellung und Umsetzung von Plänen, in denen die Mitgliedstaaten eine erste Analyse durchführen, Zielwerte festlegen und Fördermaßnahmen auswählen, durch die die Ziele und Vorgaben erreicht werden sollen, entspricht bereits im Wesentlichen der Methode zur Umsetzung der Säule II der GAP. Insofern wird sich für Säule II weniger ändern als für Säule I.

Für Säule II wird es eine Vereinfachung geben, da **die Vorschriften auf EU-Ebene für die einzelnen Unterstützungsformen weniger detailliert und präskriptiv sein werden**. Insgesamt werden über 20 „Maßnahmen“ und 64 „Teilmaßnahmen“ (d. h. Unterstützungsformen) in den bestehenden Vorschriften verschlankt und zu acht weit gefassten „Interventionskategorien“ zusammengefasst. Um ein konkreteres Beispiel zu nennen: Bei den Investitionen in der Forstwirtschaft werden fünf verschiedene Vorschriften für potenzielle Begünstigte und zulässige Arten von Investitionen durch zwei sehr kurze Absätze ersetzt.

6. KÖNNEN WISSEN, INNOVATION UND DIGITALISIERUNG HELFEN?

Wie in der Mitteilung der Europäischen Kommission über Ernährung und Landwirtschaft der Zukunft aufgezeigt, sind Wissen, Innovation und Digitalisierung bei jedem ernsthaften Versuch, die Leistung der GAP und des EU-Agrarsektors – auch in Bezug auf den Umweltschutz und einfache Mechanismen zur Umsetzung der Politik – zu verbessern, von wesentlicher Bedeutung.

Dies gilt vor allem im Bereich der **landwirtschaftlichen Produktionsmethoden**. Bewährte Technologien ermöglichen eine genaue Überwachung von Kulturpflanzen und Wetterbedingungen sowie eine präzise Versorgung mit Wasser und Nährstoffen – dadurch werden Erträge maximiert und gleichzeitig der Betriebsmitteleinsatz verringert, wobei die Arbeit von der Technologie übernommen wird. Fortschritte in der Robotik versprechen in einigen landwirtschaftlichen Produktionsbereichen wesentliche Effizienzsteigerungen, ohne die Umweltbelastungen zu erhöhen. Außerdem erfordert nicht jeder Fortschritt komplexe Technologien oder hohe Ausgaben: Die Grenzen des landwirtschaftlichen Wissens werden immer weiter verschoben, wenn es um ausgeklügelte, aber manchmal kostengünstige Methoden für die Arbeit mit der Natur zum wirtschaftlichen und ökologischen Nutzen geht (z. B. bei der Entwicklung agrarökologischer Verfahren). Insgesamt werden Jahr für Jahr wichtige Fortschritte erzielt und damit Möglichkeiten einer effizienteren Nutzung natürlicher Ressourcen und anderer Win-win-Lösungen eröffnet.

Wissen, Innovation und Digitalisierung können auch zu einer **einfacheren Umsetzung der GAP** beitragen. Satelliten und die dazugehörige Technologie, die Landwirten bei der Optimierung ihrer täglichen Arbeit helfen, können auch melden, wenn die Frist für die Durchführung einer Tätigkeit im Rahmen einer bestimmten GAP-Regelung (z. B. Grasmahd) näher rückt, Vor-Ort-Kontrollen ersetzen und einen großen Teil ihres GAP-Förderantrags vorab ausfüllen.

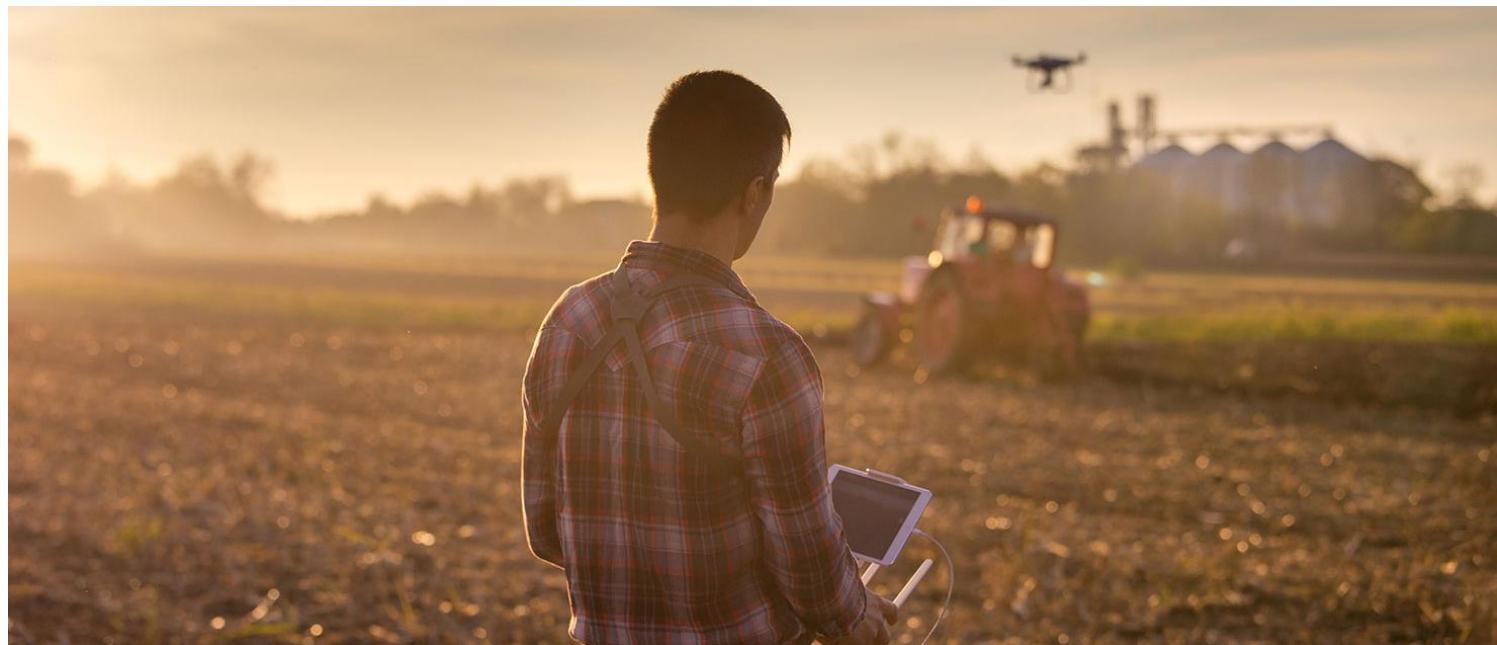
Hindernisse für eine umfassendere Anwendung von Wissen, Innovation und Digitalisierung sind u. a. Fragmentierung, Kapitalmangel und ein niedriges Ausbildungsniveau in einigen Teilen des Agrarsektors sowie eine unvollständige Breitbandversorgung und der Zeitaufwand für die Aktualisierung der GAP-Umsetzungssysteme in den nationalen und regionalen Verwaltungen.

Die GAP wird weiterhin zur Überwindung dieser Hindernisse beitragen. Einige Unterstützungsformen der Säule II nehmen genau diese in Angriff (siehe vorheriger Abschnitt). Die Mitgliedstaaten werden den Betriebsinhabern auch in Zukunft landwirtschaftliche Beratungsdienste zur Verfügung stellen müssen – und dieses Instrument weiterentwickeln –, während die Mitgliedstaaten selbst weiterhin Zugang zu GAP-Mitteln für „technische Hilfe“ haben werden, um die Politik effektiv und effizient umsetzen zu können. Darüber hinaus besitzt das Betriebsnachhaltigkeitsinstrument für Nährstoffe, das die Mitgliedstaaten den Betriebsinhabern zur Verfügung stellen werden (siehe S. 5), ein beträchtliches Potenzial. Dies betrifft nicht nur die landwirtschaftlichen Produktionsmethoden selbst, sondern auch administrative Aufgaben wie die Beantragung von Zahlungen, Maßnahmen zur Einhaltung von Normen und Anforderungen usw. Das Instrument wird auch die direkte Kommunikation zwischen Landwirten, Beratungsdiensten, Behörden und privaten Unternehmen unterstützen.

Aber **nicht nur die GAP bietet Unterstützung** bei der Bewältigung der oben beschriebenen Schwierigkeiten: Natürlich spielen verschiedene andere Politikmaßnahmen und Initiativen der EU dabei eine wichtige Rolle (z. B. Forschungs- und Regionalpolitik sowie Maßnahmen, die aus anderen EU-Quellen in den Bereichen Digitalisierung und Entwicklung satellitengestützter Ressourcen finanziert werden). Darüber hinaus wird der Privatsektor weiterhin Lösungen entwickeln, oft unabhängig von öffentlicher Unterstützung.

VERGLEICH WICHTIGER ASPEKTE DER „ÖKO-REGELUNGEN“ DER GAP-SÄULE I UND DER „AGRARUMWELT- UND KLIMAVERPFLICHTUNGEN“ DER GAP-SÄULE II

	Öko-Regelungen	Agrarumwelt- und Klimaverpflichtungen
Finanzierung	Mittel der Säule I – ohne Kofinanzierung durch die Mitgliedstaaten	Mittel der Säule II – mit Kofinanzierung durch die Mitgliedstaaten
Mögliche Begünstigte	Betriebsinhaber	Betriebsinhaber, sonstige Landbewirtschafteter (z. B. Umwelt-Nichtregierungsorganisationen)
Flächenbindung der Zahlungen	Zahlung je Hektar Betreffende Fläche muss für Direktzahlungen in Betracht kommen ⁶	Zahlung je Hektar Betreffende Fläche muss nicht für Direktzahlungen in Betracht kommen
Obligatorisch/freiwillig?	Müssen von Mitgliedstaaten angeboten werden Teilnahme ist für Betriebsinhaber freiwillig	Müssen von Mitgliedstaaten angeboten werden Teilnahme ist für Betriebsinhaber und andere potenzielle Begünstigte freiwillig
Art der Verpflichtungen	Jährlich (d. h. jeweils für ein Jahr)	Mehrjährige Verträge (meist für 5-7 Jahre)
Berechnung der Prämien	Ausgleich für zusätzliche Kosten/Einkommensverluste durch die betreffenden Verpflichtungen ODER Zuzahlung zur Einkommensgrundstützung (keine bestimmten Vorschriften über Prämienhöhe)	Ausgleich für zusätzliche Kosten/Einkommensverluste durch die betreffenden Verpflichtungen



⁶ Direktzahlungen sind verschiedene flächenbezogene Zahlungen für Betriebsinhaber im Rahmen der GAP-Säule I – einschließlich verschiedener Arten von Einkommensstützung und Öko-Regelungen.

DIAGRAMME 1-3: BEISPIELE NACH SPEZIFISCHEN ZIELEN DER GAP

Die Diagramme auf den Seiten 12-14 zeigen anhand grundlegender hypothetischer Beispiele, wie ein Mitgliedstaat bei der Erstellung seines GAP-Strategieplans Elemente der künftigen grünen Architektur der GAP verwenden könnte.

Zusammengenommen zeigen die drei Beispiele die Vorgehensweise des Mitgliedstaats in Bezug auf die drei umwelt- und klimabezogenen spezifischen Ziele der GAP (siehe S. 3). Beim zweiten dieser Ziele (effiziente Nutzung der natürlichen Ressourcen) geht das entsprechende Beispiel nur auf das Thema Wasser ein.

In jedem Beispiel ermittelt der Mitgliedstaat seinen Bedarf in Bezug auf das betreffende Ziel (auch bezogen auf die einschlägigen EU-Rechtsvorschriften im Bereich Umwelt und Klima). Anschließend entwirft er eine allgemeine Methode zur Deckung des ermittelten Bedarfs und übersetzt diese Methode in:

- ein Konzept für die Umsetzung der damit verbundenen Aspekte des Konditionalitätssystems;
- eine oder mehrere Öko-Regelungen der Säule I;
- Unterstützungsmaßnahmen im Rahmen der Säule II für Umwelt-, Klima- und andere Bewirtschaftungsverpflichtungen.

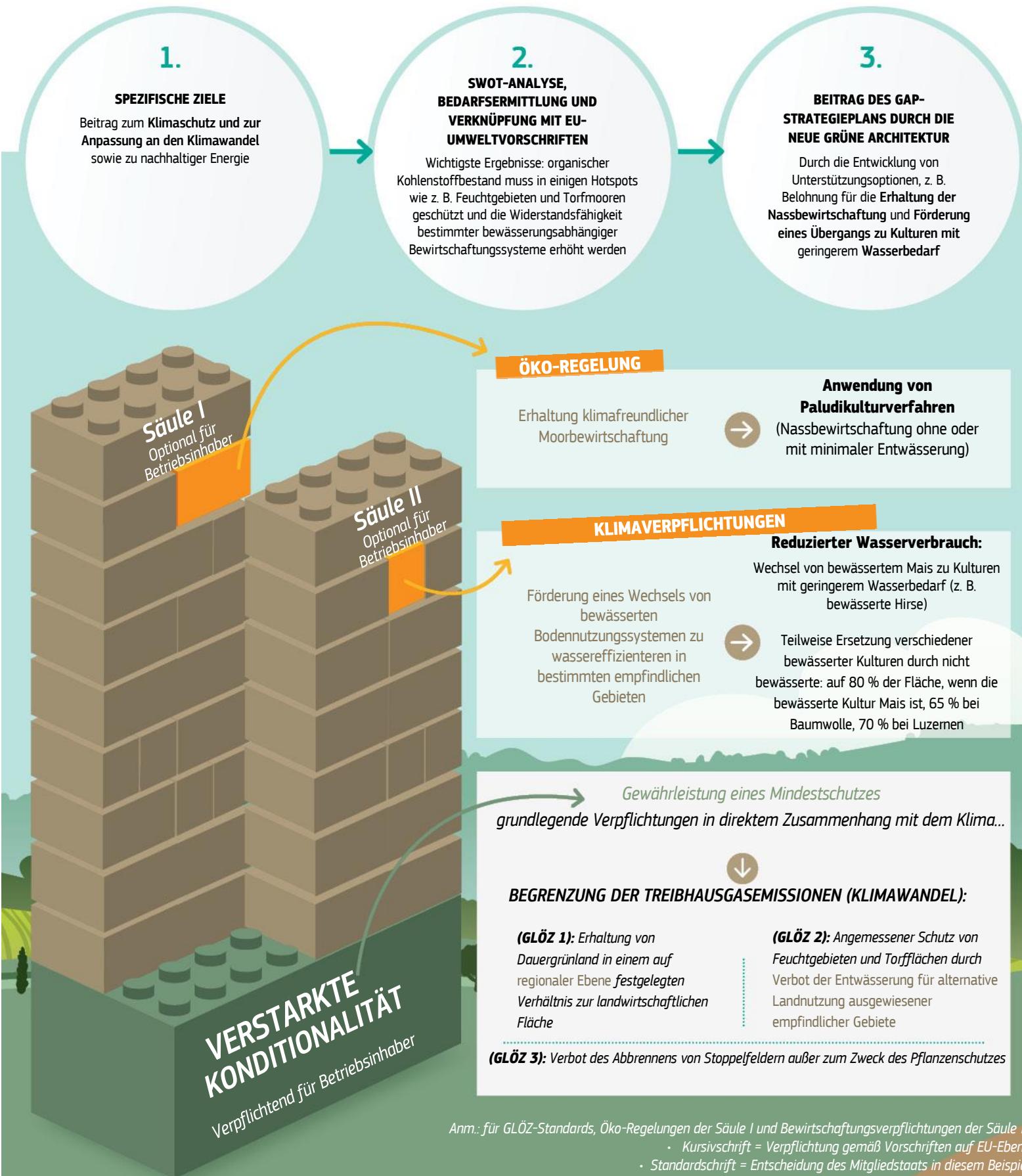
Da es sich hierbei um vereinfachte Beispiele handelt, wird jeweils nur auf eine begrenzte Anzahl von Unterstützungsformen eingegangen; nicht behandelt werden Förderungen für damit verbundene Investitionen, Wissensaufbau, Innovation usw.

In jedem Beispiel wird zudem angegeben, in welchen Bereichen der Mitgliedstaat Entscheidungen treffen darf. Im Zusammenhang mit der Konditionalität, den Öko-Regelungen und Förderungen für Umwelt-, Klima- und andere Bewirtschaftungsverpflichtungen **sind auf EU-Ebene festgelegte GAP-Vorschriften in Kursivschrift, eine Entscheidung des Mitgliedstaats in Standardschrift dargestellt.** (Zum Beispiel sehen im ersten Beispiel die GAP-Vorschriften in Bezug auf den GLÖZ-Standard 2 vor, dass der Mitgliedstaat einen „angemessenen Schutz von Feuchtgebieten und Torfmooren“ gewährleisten muss. Der Mitgliedstaat beschließt dazu ein Verbot der Entwässerung von als „empfindlich“ eingestuften Feuchtgebieten und Torfmooren in seinem Hoheitsgebiet.)

Anmerkung: Diese Beispiele dienen nur zur Veranschaulichung des Prinzips und sind keine „Empfehlungen“ an die Mitgliedstaaten. Die entsprechende Ausgestaltung des jeweiligen GAP-Plans, der in Bezug auf Umwelt und Klima ein angemessenes Maß an Ehrgeiz aufweisen soll, wird von den Umständen im betreffenden Mitgliedstaat abhängen.

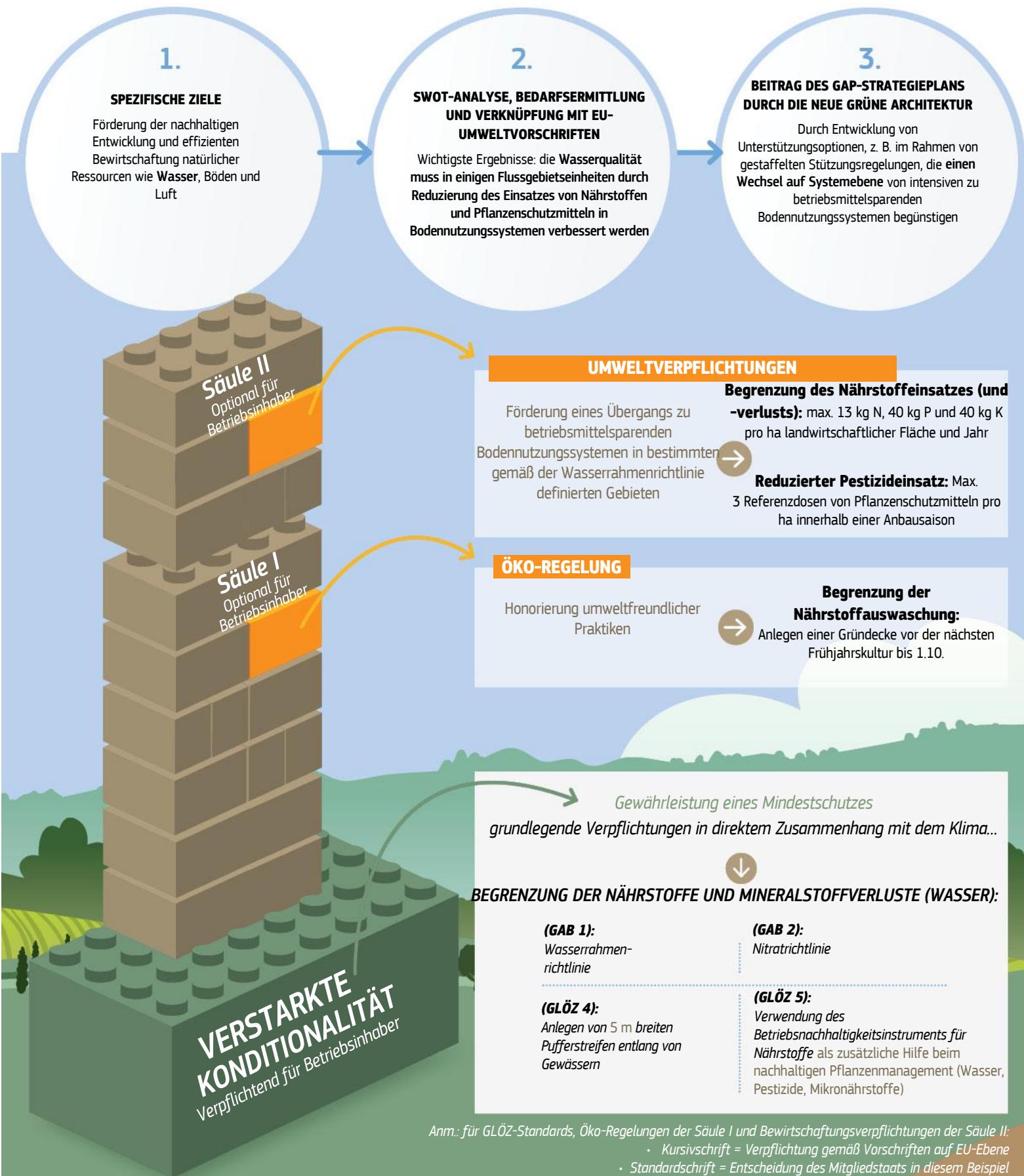
KLIMAWANDEL

Hypothetisches Beispiel für die Umsetzung durch einen Mitgliedstaat



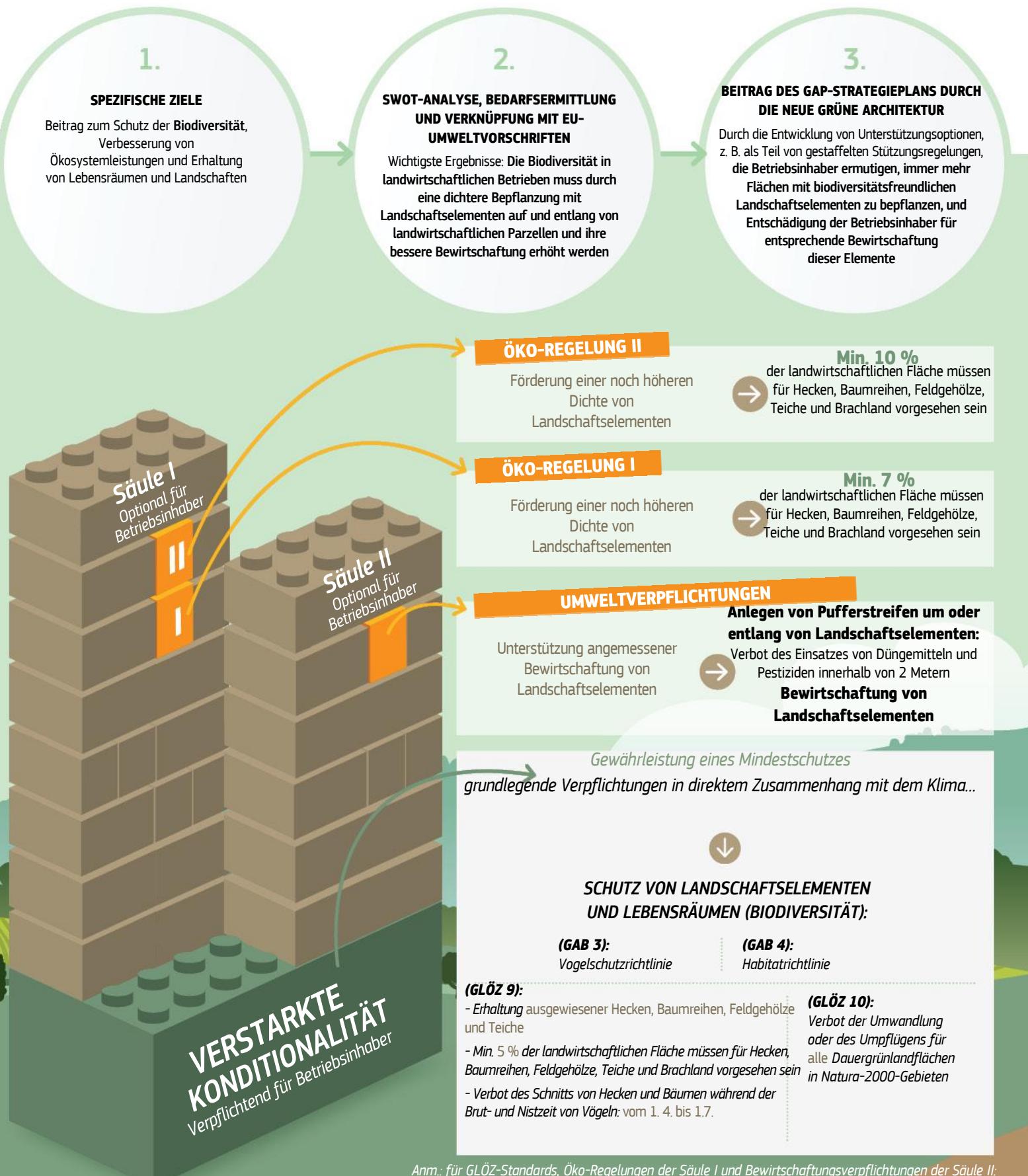
WASSER

Hypothetisches Beispiel für die Umsetzung durch einen Mitgliedstaat



BIODIVERSITÄT

Hypothetisches Beispiel für die Umsetzung durch einen Mitgliedstaat



Anm.: für GLÖZ-Standards, Öko-Regelungen der Säule I und Bewirtschaftungsverpflichtungen der Säule II:

- Kursivschrift = Verpflichtung gemäß Vorschriften auf EU-Ebene
- Standardschrift = Entscheidung des Mitgliedstaats in diesem Beispiel

DIAGRAMME 4–6: GRUNDLEGENDE BETRACHTUNGEN UND „ABSCHLUSSBEMERKUNG“

Die Diagramme 4–6 bieten weitere Abbildungen, die hilfreich sein könnten.

In **Diagramm 4** (S. 16) werden Überlegungen zur künftigen GAP-Unterstützung in einem breiteren Kontext angestellt, und es wird ein von den Interessengruppen aus den Bereichen Landwirtschaft und Umwelt während zweier „runder Tische“ über die grüne Architektur der GAP entwickeltes Beispiel vorgestellt. Die Teilnehmer dieser von der Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung und der Weltnaturschutzunion (IUCN) im November und Dezember 2018 organisierten Veranstaltungen untersuchten das Potenzial der Rechtsvorschläge für die GAP zur Erreichung der Umweltziele und einer breiteren Nachhaltigkeit in der Landwirtschaft. In diesem Beispiel überlegten die Teilnehmer, wie sie die Landwirte dabei unterstützen können, sowohl ihre Umweltstandards als auch ihre Gewinne zu erhöhen, und zwar durch die Produktion und Vermarktung von Produkten, die die Verbraucher (mit verschiedenen Mitteln) als aus einer umweltfreundlichen Landwirtschaft stammend erkennen können. Das konkrete Beispiel für Lebensmittel aus der vogel- und insektenfreundlichen Landwirtschaft ist eines von mehreren aus einer breiten Palette von Vorschlägen der Interessengruppen (zu denen auch umfassende Ansätze zur Förderung umweltfreundlicher Produkte gehören). Das Diagramm zeigt einige der Methoden, Aufgaben, Technologien usw., die bei der Herstellung und dem Verkauf solcher Produkte von Bedeutung sein können. Wie aus dem Diagramm hervorgeht, können verschiedene Arten der GAP-Unterstützung eine Rolle spielen, auch wenn die GAP-Mittel sicherlich nicht die alleinige Finanzierungsquelle sind.

Die **Diagramme 5** (S. 17) und **6** (S. 18) zeigen:

- eine Zusammenfassung der wichtigsten Verbesserungen, die die Politik nach 2020 für den Umwelt- und Klimaschutz bringen wird;
- ein Beispiel für die vorgeschlagene Vereinfachung (mittels eines Vergleichs der Vorschriften für die Anbaudiversifizierung im Rahmen der derzeitigen Greening-Regelung und für die Fruchtfolge im Rahmen des neuen Konditionalitätskonzepts).

Die Diagramme bilden den Abschluss dieses erläuternden Dokuments, damit ist aber natürlich in der laufenden intensiven Diskussion über die GAP, die Umwelt und das Klima sowie die Vereinfachung keineswegs das letzte Wort gesprochen.

„GRUNDLEGENDE BETRACHTUNGEN“

Wirtschaftliche/ökologische WIN-WIN-SITUATION

VERKAUF UMWELTFREUNDLICHER LEBENSMITTEL

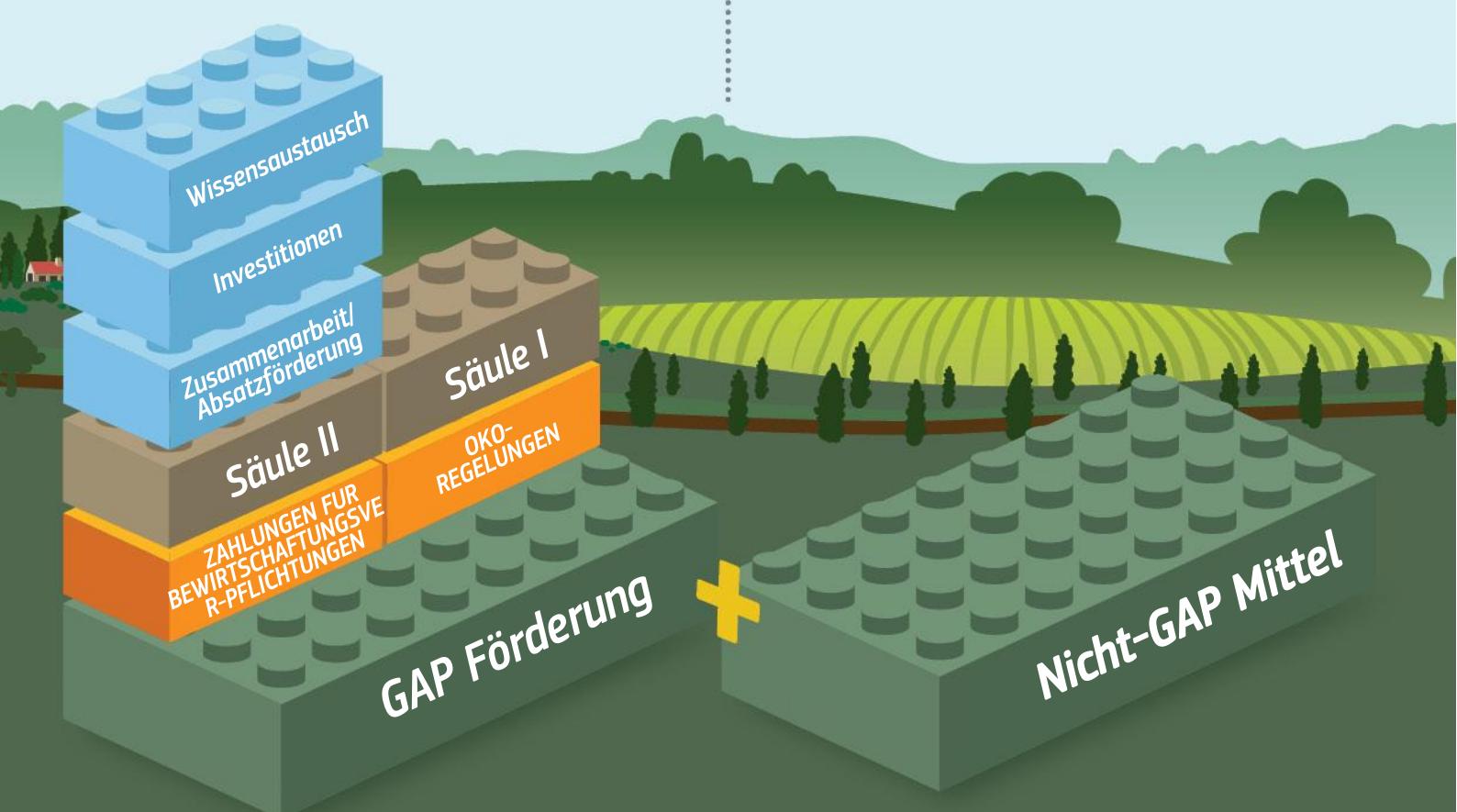
z.B. von vogel- und insektenfreundlicher Landwirtschaft

Übergang zu/
Beibehaltung
von wichtigen
Umweltstandards

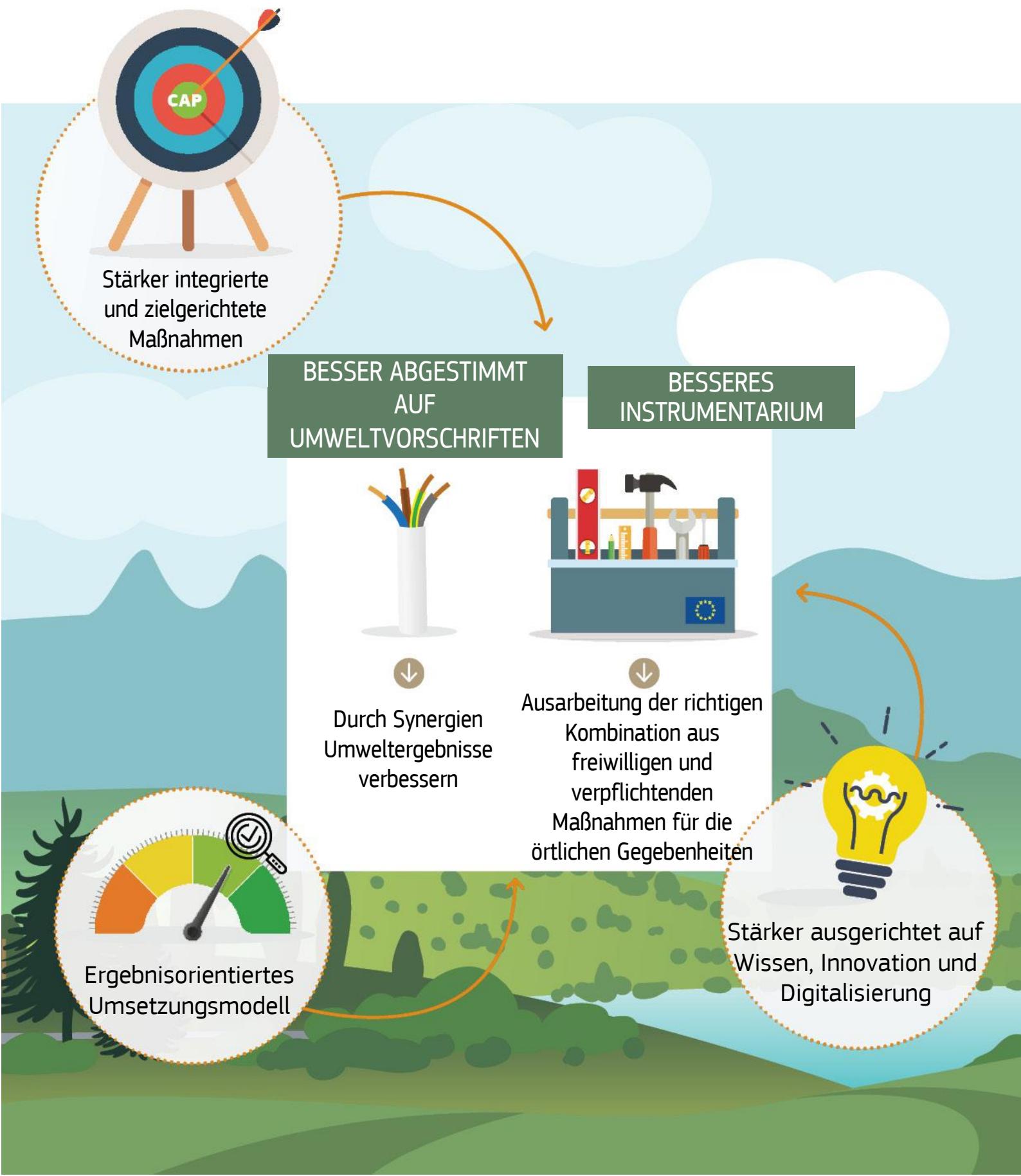
Einführung
/Durchführung von
Kennzeichnungssystemen

Einsatz von
Technologie, z. B.
- Blockchain
- QR-Codes
- Onlineansätze

Marktwert erhöhen
- Direktverkauf
- Clusterbildung
- Werbung
- Vermittler
- (Öffentliche Aufträge)



Wie die neue GAP ihre Umwelt- und Klimaleistung verbessern wird...



...bei gleichzeitiger Vereinfachung der Vorschriften und Verfahren für Betriebsinhaber und Behörden

DERZEITIGE GAP

Anbaudiversifizierung gemäß der derzeitigen **Ökologisierung** (alle Kriterien auf **EU-Ebene** festgelegt)

- ✓ Definition der Kulturen nach botanischer Klassifikation (Gattung)
- ✓ Zwischen 10 und 30 ha: mind. 2 Kulturen
- ✓ Über 30 ha: mind. 3 Kulturen
- ✓ Max. Anteil der Hauptkultur: 75 %
- ✓ Max. Anteil der 2 Hauptkulturen: 95 %

Definition der Kulturen

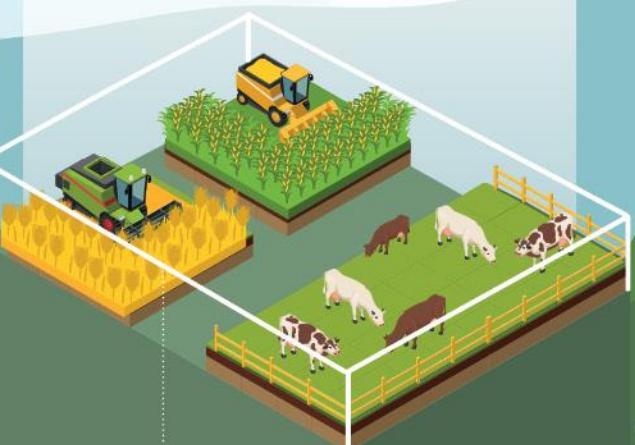
Max. Anteil der 2 Hauptkulturen

Vereinfachung

KÜNFTIGE GAP

Fruchtfolge im Rahmen der künftigen **Konditionalität** (alle Kriterien auf **nationaler oder regionaler Ebene** festgelegt)

- ✓ Fruchtfolge nach Bedarf



Mitgliedstaat legt die spezifischen Kriterien für die Fruchtfolge gemäß Bedingungen vor Ort fest

HAFTUNGSAUSSCHLUSS:

Diese Veröffentlichung spiegelt nicht unbedingt die offizielle Meinung der Europäischen Kommission wider.

Kontakt: GD Landwirtschaft und ländliche Entwicklung

<https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/future-cap>

© Europäische Union, 2019 – Wiedergabe mit Quellenangabe gestattet.