

Zusammenfassung IEEP Studie: „Die Klimawirkung der GAP im Blick behalten?“ – Januar 2020

Autoren: Faustine Bas-Defossez, Kaley Hart, David Mottershead

Die Vorschläge für den mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) für 2021-2027 beinhalten die Verpflichtung, den Klimawandel in verschiedenen Politikbereichen zu berücksichtigen und mindestens 25 % des EU-Haushalts zur Eindämmung und Anpassung an den Klimawandel zu verwenden. Dies baut auf der derzeit 20%igen Verpflichtung im Rahmen des MFR 2014-2020 auf. Um die Fortschritte für dieses Ziel zu verfolgen, wurde ein System entwickelt, das es ermöglichen soll, die klimarelevanten Ausgaben im Rahmen aller EU-finanzierten Programme und Fonds nachzuvollziehen. Dies gilt auch für die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP).

Dieses Papier soll dazu beitragen, über die laufenden Debatten zur GAP nach 2020 zu informieren. Es bietet eine Einführung in das System der internationalen Klimaschutzkennungen (Rio-Marker), das EU-Klimatrackingsystem und seine Anwendung auf den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für Landwirtschaft (EAGFL) – die 1. Säule der GAP – sowohl aktuell als auch im Vorschlag der Kommission für den Förderzeitraum 2021-27. Es umreißt die Grenzen der Nachverfolgungsmethodik zur Bewertung des Beitrags des GAP-Budgets zum Klimaschutz und untersucht, wie das vorgeschlagene System der Einkommensunterstützung und die damit verbundenen Auflagen überarbeitet werden könnten, um ihren Beitrag zur Abmilderung und Anpassung an den Klimawandel zu verbessern.

Die von der Europäischen Kommission verwendete Methodik zur Nachverfolgung der klimarelevanten Ausgaben wurde aus dem Ansatz der OECD zur Messung der Klima-Finanzierungsströme im Rahmen der Rio-Konventionen entwickelt. Sie verwendet drei Kategorien, um die EU-Mittel ex-ante zu "markieren", bzw. um zu "bewerten", ob sie voraussichtlich einen signifikanten (100 %), einen moderaten (40 %) oder einen unbedeutenden (0 %) Beitrag zur Erreichung der Klimaziele – sowohl zur Minderung als auch zur Anpassung – leisten werden. Die Zuweisung dieser Klimamarker oder -koeffizienten zu den verschiedenen Fonds wird von der Europäischen Kommission festgelegt. Die Zahlen für den Anteil jedes Fonds, der als klimarelevant angesehen wird, werden jedes Jahr in das Dokument "Statement of Estimates" der Kommission aufgenommen. Ein Dokument, welches die Haushaltsentwürfe für jeden Fonds im Rahmen des MFR enthält. Es ist zu betonen, dass die Nachverfolgungsmethodik lediglich einen Hinweis auf den Anteil des Fondsbudgets gibt, der klimarelevant ist. Sie liefert kein genaues Bild der tatsächlichen Höhe der Ausgaben, die in der Praxis für klimabezogene Aktivitäten ausgegeben werden. Hierfür wäre eine andere Methode erforderlich, um ex-post zu beurteilen, wie die Ausgaben vor Ort eingesetzt werden.

Klima-Bezug der GAP für 2014-2020: Für den Zeitraum 2014-2020 wurden 19,46 % des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für Landwirtschaft (EAGFL) von der Europäischen Kommission als klimarelevante Ausgaben eingestuft. Diese Zahl basiert auf der Anwendung und Anpassung der drei Klima-Marker/-Koeffizienten auf die Greening-Maßnahmen sowie an einen Teil der Basisprämienregelung, begründend mit der Existenz klimarelevanter Cross-Compliance-Anforderungen, die von den Landwirten eingehalten werden müssen, um Direktzahlungen zu erhalten. Dies entspricht einem Gesamtbetrag von 45,5 Milliarden Euro im Zeitraum 2014-2020, was 22% der gesamten klimarelevanten Ausgaben im Rahmen des MFR entspricht. Unabhängige Bewertungen sind zu dem Schluss gekommen, dass dies wahrscheinlich eine Überbewertung ist. Dies gilt insbesondere für den Anteil der Direktzahlungen, der nicht für die Greening-Maßnahmen bereitgestellt wird.

Klimabezug der GAP für 2021-27: Die GAP-Vorschläge der Kommission besagen, dass 40% der Gesamtausgaben der GAP voraussichtlich zu den Klimazielen beitragen werden. Um dies zu

erreichen, wurden die Klima-Marker im Vergleich zur aktuellen Situation etwas anders angewendet. Für den EAGFL ist der Vergleich in der nachstehenden Tabelle dargestellt. Der Hauptunterschied besteht darin, dass sich der Marker, der auf den größten Teil der FDirektzahlungen angewendet wird (die Einkommensgrundstützung für Nachhaltigkeit), verdoppelt hat. Begründet wird dies mit den im Kommissionsvorschlag ehrgeiziger gestalteten Bedingungen für den Erhalt dieser Zahlungen.

| Marker | GAP 2014-2020- 1. Säule (EAGFL) | GAP 2021-27 - Vorschläge - 1. Säule (EAGFL) |
|-------------|---|--|
| 100% Marker | - Greening-Maßnahme: o Dauergrünland | - Regelungen für Klima und Umwelt (Öko-Regelungen) |
| 40% Marker | - Greening-Maßnahme: o Ökologische Vorrangfläche - 20% der verbleibende 70% der Direktzahlungen, gekoppelte Zahlungen inklusive | - die Einkommensgrundstützung für Nachhaltigkeit & die ergänzende Umverteilungseinkommensstützung für Nachhaltigkeit |
| 0% Marker | - Greening-Maßnahme: o Fruchtartendiversifizierung | - gekoppelte Einkommensstützung - kulturspezifische Zahlung für Baumwolle |

Auch wenn die Vorschläge für die Basisprämie (sog. „Einkommensgrundstützung für Nachhaltigkeit“) für 2021-2027 auf dem Papier etwas ehrgeiziger erscheinen mögen, **reicht dies nicht aus, um eine Verdoppelung des bestehenden Klima-Markers begründen zu können, zumal dieser für die aktuelle Förderperiode schon als wahrscheinlich zu hoch angesetzt kritisiert wurde.**

In den meisten Fällen hängt das Potenzial der Klimawirksamkeit der Ausgaben stark davon ab, wie die Mitgliedstaaten die Regeln der Konditionalität anwenden werden. Daher sind die Schätzungen über den Anteil der Basisprämie mit positiven Klimaeffekten bestenfalls vorläufig, bis die Mitgliedstaaten über die von ihnen festgelegten spezifischen Regeln entscheiden.

Damit sich der im Gesetzesentwurf vorgesehene 40%-Marker für die Basisprämie rechtfertigen ließe, müssten die vorgeschlagenen Elemente zur Grundanforderung für einen „guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand“ (GLÖZ) erheblich nachgebessert und klarer formuliert werden. Diese Bedingungen dürften während des laufenden GAP-Verhandlungsprozesses nicht verwässert werden. Dies stellt jedoch im aktuellen Verhandlungsprozess zwischen Kommission, Parlament und Mitgliedstaaten über die Ausgestaltung der GAP noch ein erhebliches Risiko dar.