

Studie für den AGRI-Ausschuss – Der Grüne Deal und die GAP: Anpassung der landwirtschaftlichen Bewirtschaftungsmethoden sowie Erhalt der natürlichen Ressourcen der EU und die Folgen für die Politik

WICHTIGSTE ERKENNTNISSE

- Die Verfahren in der Landwirtschaft und der Lebensmittelbranche sind in der EU noch nicht so weit ausgereift, als dass damit in diesem Wirtschaftszweig die Zielvorstellungen und quantitativen Ziele im Hinblick auf Klima, Umwelt, Ernährung und Gesundheit erreicht werden könnten.
- Um diesen ungünstigen Trends entgegenzuwirken, müssen zahlreiche technische Bestimmungen der GAP dringend erheblich gestärkt werden, einschließlich der Bestimmungen zu Konditionalitätsanforderungen und Öko-Regelungen sowie für eine bessere Steuerung der GAP. Zu diesem Zweck müssen das Erreichen der Ziele rechtsverbindlich gemacht und Durchsetzung, Berichtswesen und Überwachung verbessert werden.
- Ebenfalls ist es wichtig, die GAP-Verordnungen durch eine globale und einheitliche Lebensmittelpolitik zu vervollständigen, einschließlich Maßnahmen mit Blick auf die Ernährungsweisen.



Der Grüne Deal der Europäischen Union (EU), d. h. die Strategie „Vom Hof auf den Tisch“, die EU-Biodiversitätsstrategie für 2030 sowie die zugehörige Klimakomponente, könnten erhebliche Auswirkungen auf die Landwirtschaft und die Ernährung in Europa haben. Zur Umsetzung der Zielvorstellungen wurden für die Landwirtschaft im Hinblick auf Klima, Umwelt, Ernährung und Gesundheit quantitative Ziele festgelegt

Das vorliegende Dokument ist eine Zusammenfassung der Studie „The Green Deal and the CAP: policy implications to adapt farming practices and to preserve the EU’s natural resources“ (Der Grüne Deal und die GAP: Anpassung der landwirtschaftlichen Bewirtschaftungsmethoden sowie Erhalt der natürlichen Ressourcen der EU und die Folgen für die Politik) (IP/B/AGRI/IC/2020-036). Die Studie ist in englischer Sprache unter folgendem Link abrufbar: <https://bit.ly/35HmZJq>

Die Landwirtschaft der EU ist noch nicht auf die Ziele des Grünen Deals abgestimmt

Wie die derzeitigen Trends erkennen lassen, wird es keine leichte Aufgabe sein, die Zielvorstellungen aus dem Grünen Deal in der Landwirtschaft zu erreichen. Die Treibhausgasemissionen (THG-Emissionen) in der Landwirtschaft der EU waren bis in die 2010er-Jahre rückläufig und sind seitdem stabil geblieben. Für weitere wesentliche Reduzierungen, einschließlich einer Verringerung des zur Düngung eingesetzten Stickstoffs und der Anzahl der gehaltenen Tiere, sind nunmehr erhebliche Änderungen an den Verfahren und Systemen der Bewirtschaftung erforderlich. Aufgrund der zunehmenden Spezialisierung sowie vereinfachter Agrarsysteme und ländlicher Gegenden mit größeren Parzellen und ausgedehntem Einsatz von chemischen Hilfsmitteln geht die biologische Vielfalt zurück. Die Bodendegradation und die Anreicherung von Nährstoffen, insbesondere Stickstoff, in Wasser und Atmosphäre haben alarmierende Ausmaße erreicht. Trends aus der Vergangenheit lassen vermuten, dass es, möglicherweise Phosphor und Antibiotika ausgenommen, äußerst schwierig werden wird, die Klima- und Umweltziele des Grünen Deals ohne eine wesentliche Änderung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) zu erreichen. Darüber hinaus ernährt sich ein großer Teil der europäischen Bevölkerung nicht gemäß den Ernährungsempfehlungen, die den Ernährungs- und Gesundheitszielen des Grünen Deals entsprechen. In diesem Bereich ist eine weitaus ambitioniertere Politik erforderlich. Außerdem könnte auch durch Änderungen der Ernährungsweisen zu einer Reduzierung der THG-Emissionen beigetragen werden.

Gefragt ist ein politisches Instrumentarium für die gesamte Lebensmittelkette

Um die Ziele des Grünen Deals zu erreichen, müssen drei Pakete von koordinierten Maßnahmen umgesetzt werden.

Erstens ist es unbedingt erforderlich, alle derzeitigen ineffizienten Verfahren zu vermeiden, durch die ein übermäßiger Verbrauch von Wasser, Düngemitteln, Pestiziden und Antibiotika verursacht wird. Innovationen und Anreize in diesem Bereich würden sich positiv auf die Umwelt und auf die Einkommen der landwirtschaftlichen Betriebe auswirken.

Mit einem zweiten Paket von technischen und politischen Maßnahmen muss die Umgestaltung der Bewirtschaftungssysteme gefördert werden, damit die biologischen Zyklen stärker berücksichtigt und weniger chemische Hilfsmittel eingesetzt werden. Mit agrarökologischen Systemen dieser Art könnte der ökologische Fußabdruck der Landwirtschaft erheblich reduziert werden. Allerdings könnten diese Systeme für die Einkommen der landwirtschaftlichen Erzeuger auch negative Folgen haben. In welchem Umfang dies der Fall sein wird, hängt davon ab, ob die Verbraucher bereit sind, für Produkte höherer Qualität zu bezahlen. Ferner würden die THG-Emissionen pro Flächeneinheit verringert, die THG-Emissionen pro Produkteinheit in den meisten Fällen jedoch nicht. Für die Neugestaltung der Bewirtschaftungssysteme bedarf es öffentlicher Unterstützung sowie

energischer politischer Maßnahmen, mit denen die richtigen Anreize für Erzeuger geschaffen werden.

Mit einem dritten Maßnahmenpaket sollte aus Gründen der Gesundheit, des Klimas und der Umwelt auf Änderungen der Ernährungsgewohnheiten abgezielt werden. Die höheren Kosten einer kalorienärmeren und ausgewogeneren Ernährung stehen einer Änderung möglicherweise im Wege, insbesondere in Haushalten mit geringem Einkommen. Daher müssen die Lebensmittelindustrie und der Einzelhandel die Umstellung auf wünschenswerte Essgewohnheiten unterstützen, indem sie die Rezepturen von Produkten ändern, Waren verantwortungsvoll vermarkten und Werbung beschränken. Damit die Verbraucher auf gesündere und stärker pflanzlich orientierte Ernährungsweisen umsteigen, sind gleichermaßen politische Strategien, mit denen die Verbraucher für die gesundheitlichen, klimatischen und ökologischen Auswirkungen der Auswahl von Lebensmitteln sensibilisiert werden, und eine Anpassung der Verbraucherpreise erforderlich.

Die GAP in diesem Rahmen

Um die GAP für den Zeitraum nach 2020 mit den Zielen des Grünen Deals in Einklang zu bringen, sind wesentliche Änderungen an den Vorschlägen notwendig, die die Kommission 2018 für diese Politik vorgelegt hat. Es müssen unbedingt Bestimmungen für Konditionalitätsanforderungen sowie Ziele, Instrumente und Mittel sowohl der Öko-Regelungen in Säule 1 als auch der klima- und umweltbezogenen Interventionen in Säule 2 festgelegt werden.

Erstens ist es unerlässlich, das „*Verursacherprinzip*“, auf dem die Konditionalität beruht, wirksamer anzuwenden, um die verstärkte Umsetzung des „*Gemeinwohlprinzips*“, nach dem Erzeuger im Rahmen von Öko-Regelungen sowie von klima- und umweltbezogenen Maßnahmen entlohnt werden, besser rechtfertigen zu können. Zweitens müssen Maßnahmen der Öko-Regelungen der Säule 1, die vollständig aus dem EU-Haushalt finanziert werden, auf globale öffentliche Güter ausgerichtet sein, d. h. Abschwächung des Klimawandels, Erhalt und Wiederherstellung der biologischen Vielfalt sowie Tierwohl. Drittens müssen Öko-Regelungen durch Säule-2-Maßnahmen mit Schwerpunkt auf lokalen öffentlichen Gütern ergänzt werden, insbesondere Wassermenge und -qualität, Bodenfruchtbarkeit und diversifizierte Landschaften.

Die derzeitigen Konditionalitätskriterien sollten nicht abgeschwächt, die Ausnahmen müssen jedoch abgeschafft werden, um die ökologische Effizienz der GAP zu erhöhen und Regelungslücken zu schließen. Die Bestimmungen für neue gute landwirtschaftliche und ökologische Zustände (GLÖZ), durch die die Ökologisierungskriterien der aktuellen GAP ersetzt werden sollen, müssen im Hinblick auf das Klima und die Umwelt mindestens ebenso ambitioniert gefasst sein und sollten mit der Zeit allmählich immer anspruchsvoller gestaltet werden. Sowohl GLÖZ 2 zum Schutz von Feuchtgebieten und Torfflächen als auch GLÖZ 9 zu Landschaftselementen mit hoher Vielfalt müssen verbindlicher gemacht werden. Neue GLÖZ sollten eingeführt werden, um die landwirtschaftlichen Erzeuger für den von ihnen verursachten Strom von Nährstoffen, Molekülen und THG-Emissionen zu sensibilisieren und einen Richtwert für die Zahlungen nach den betreffenden Öko-Regelungen zu haben. Mit diesen Zahlungen würden Landwirte für ihre Anstrengungen entlohnt, mit denen sie über die Konditionalitätsanforderungen hinausgehen. Die Zahlungen würden im Verhältnis zu ihren Anstrengungen und dem nicht kommerziellen Nutzen steigen. Dementsprechend würden in Säule 1 zwei neue vollkommen geschlossene Haushalte eingeführt, in denen 15 % der Ausgaben für Maßnahmen zur Abschwächung des Klimawandels und 15 % für Maßnahmen im Sinne der biologischen Vielfalt reserviert sind. Darüber hinaus sollten 35 % der Säule-2-Ausgaben für Interventionen im Umweltbereich vorgesehen werden.

Wenn es darum geht, die Nationalen Strategiepläne (NSP) für die GAP besser auf den Fahrplan des Grünen Deals abzustimmen, sind einige Punkte ungeklärt. Die Hauptprobleme im Zusammenhang

mit den Zielen des Grünen Deals: erstens muss ihr rechtlicher Status geklärt werden; zweitens sind die Methoden für ihre Berechnung nicht ausführlich genug umrissen und sollten genauer bestimmt werden; drittens sind die Methoden zur Festlegung der entsprechenden nationalen Ziele unbekannt. Diese Probleme betreffen auch die GAP. Anhand der derzeit vorgeschlagenen Leistungsindikatoren ist es nicht möglich, Fortschritte im Hinblick auf diese Ziele zu überwachen. Allgemeiner gesagt, ist es im Rahmen der GAP weder möglich, Fortschritte ausreichend durchzusetzen, Bericht darüber zu erstatten und zu überwachen, noch ist ein wirksamer Aktionsplan für Korrekturen vorgesehen, falls Fortschritte ausbleiben.

Herausforderungen

Für alle politischen Optionen müssen unbedingt fundierte Folgenabschätzungen vorgenommen werden, um eventuelle Konflikte zwischen den verschiedenen klimatischen und ökologischen Zielen festzustellen. Dem Thema „Land“ muss besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden: Durch die Abkehr von der Intensivierung in den Bewirtschaftungsverfahren und -systemen, die im Grünen Deal unausgesprochen enthalten ist, könnte es sowohl in der EU als auch darüber hinaus zu einem erhöhten Bedarf an landwirtschaftlichen Flächen kommen, mit möglicherweise negativen ökologischen Folgen („*Verlagerung von Verschmutzung*“). Ein zweiter möglicher Konflikt, der geklärt werden muss, betrifft die ökologischen und ökonomischen Auswirkungen. In diesem Dokument sind die mutmaßlichen gesamtwirtschaftlichen Folgen in ihren jeweiligen Größenordnungen dargestellt, doch es sind genauere Analysen erforderlich, um berücksichtigen zu können, mit welchen Preisänderungen der Markt darauf reagieren wird. Verschiedene Ziele aus dem Grünen Deal könnten sich erheblich in dem Einkommen der Landwirte niederschlagen, wenn sie verbindlich gemacht werden. Außerdem könnten die Verbraucher von höheren Lebensmittelpreisen betroffen sein. Vieles wird allerdings von der Handelspolitik und von Änderungen im Essverhalten abhängen.

Fragen des Klimas und der biologischen Vielfalt werden durch die Regelungsänderungen, die am 21. Oktober 2020 vom Rat erlassen bzw. am 23. Oktober 2020 vom Europäischen Parlament angenommen wurden, nicht ausreichend berücksichtigt. Ernährungsfragen werden kaum behandelt. Die Landwirtschaft der EU mit den Zielvorgaben des Grünen Deals in Einklang zu bringen, ist möglich. Das würde jedoch eine Politik für die gesamte Lebensmittelkette erfordern, die stringenter Instrumente auf der Versorgungsseite und umfangreiche Änderungen der Ernährungsgewohnheiten umfasst. Anders gesagt muss die klimatische und ökologische Dimension der GAP gestärkt werden, während die GAP selbst in den Rahmen einer zielgerichteteren und globalen Lebensmittelpolitik eingebunden werden muss.

Weitere Informationen

Diese Zusammenfassung ist in den folgenden Sprachen verfügbar: Deutsch, Englisch, Französisch, Italienisch und Spanisch. Die Studie – in englischer Sprache – und die Zusammenfassungen können abgerufen werden unter: <https://bit.ly/35HmZJq>

Weitere Informationen über Studien der Fachabteilung für den AGRI-Ausschuss: <https://research4committees.blog/agri/>



Haftungsausschluss und Urheberrechtsschutz: Die hier vertretenen Auffassungen geben die Meinung der Verfasser wieder und entsprechen nicht unbedingt dem Standpunkt des Europäischen Parlaments. Nachdruck und Übersetzung – außer zu kommerziellen Zwecken – mit Quellenangabe sind gestattet, sofern das Europäische Parlament vorab unterrichtet und ihm ein Exemplar übermittelt wird.
© Europäische Union, 2020
© Bild auf Seite 1 unter Lizenz von Adobe Stock verwendet.

Forschungsleiter: Albert MASSOT Editionsassistentz: Catherine MORVAN
Kontakt: Poldep-cohesion@ep.europa.eu

Dieses Dokument ist im Internet unter folgender Adresse abrufbar: www.europarl.europa.eu/supporting-analyses