

Briefing:

Plenarabstimmung zu den Strategischen Plänen der GAP

am 23.11.2021

Berichterstatter der Grünen /EFA Fraktion: Martin Häusling

Zusammenfassung der Verhandlungen

„Des Kaisers neue Kleider“

Die EU-Kommission sowie die Mehrheit aus Konservativen, Rechten und Liberalen im EU-Parlament behaupten weiterhin, die neue GAP Reform sei progressiv.

Tatsächlich aber hat sich der europäische Rat den Forderungen der Bürger nach mehr Nachhaltigkeit und grundlegenden Schutzmaßnahmen widersetzt. Zusätzliche haben die Berichterstatter sowie die Mehrheit der Abgeordneten der Konservativen, Rechten und Liberalen im Parlament die wenigen progressiven Forderungen des Parlaments, während der Trilogie aufgegeben und den ohnehin schwachen Ansatz der Kommission damit verwässert.

Die mächtige Lobby der intensiven Landwirtschaft sowie der Industrie haben alles getan, um den unambitionierten Status quo zu bewahren.

Ehrgeizige Ziele, wie die zur Konditionalität, wurden dadurch verwässert. Es wurde diese "letzte Chance" für eine GAP-Reform bis 2027 vertan und der so wichtige Wandel im Sinne des Klimas, der biologischen Vielfalt und der Kleinbauern verhindert.

Auch nach dieser unzufriedenstellenden Einigung zur Reform erweisen sich die Mitgliedstaaten (MS) als unzuverlässige Verhandlungspartner. Sie pochen darauf, dass die im nächsten Schritt von den Mitgliedsländern aufzustellenden Strategiepläne die Zielsetzungen des Green Deals nur umsetzen müssen, wenn diese verbindlich, also in Form von Gesetzen, vorliegen. Da z.B. (noch) keine verbindlichen Reduktionsziele von 50% für Pestizideinsatz oder von 50% Reduktion der Nährstoffverluste bestehen, müssen diese Ziele nach Ansicht der MS auch nicht erreicht werden.

Die mit der neuen GAP deutlich erhöhte Flexibilität für die MS ist also keinesfalls eine Garantie für eine passgenaue und ambitionierte Umsetzung, sondern sichert in erster Linie Gelder für die MS.

Das Fazit nach mehr als drei Jahren Verhandlung ist also leider, dass die GAP nach der aktuellen Reform noch schlechter abschneidet als vorher.

Die landwirtschaftliche Praxis wird eher stichprobenartig überprüft. Bei Verstößen gegen die Konditionalität muss nur mit minimalen Abzügen bei den Leistungen gerechnet werden von ca. 1% der Zahlungen. Zum Vergleich: Beim jetzigen „Greening“ drohen Landwirten Abzüge von bis zu 30%.

Zudem werden die Auswirkungen der neuen Verordnung auf die Biodiversität, Umwelt, Klima und Tierschutz bis mindestens 2025 nicht geprüft.

In den letzten Berichten des EU-Rechnungshofs über die Umwelt- und Klimaleistung hat die GAP miserabel abgeschnitten. Das Ergebnis: „[nicht bestanden](#)“ bewertet; wir Grüne/EFA das Gleiche für das Ende dieses Programmplanungszeitraums voraus.

Hintergrund

Die [Verordnung über die Strategiepläne \(SPR\)](#) ist das wichtigste der drei Dossiers des GAP-Pakets, neben den Dossiers Finanzierung, Verwaltung und Überwachung ([FMM](#)) sowie der Änderungsverordnung zur Gemeinsamen Marktorganisation ([GMO](#)).

Eine Einigung wurde am 23. Juli 2021 erzielt, nachdem der zweite „Supertrilog“ des gesamten GAP-Pakets mit allen drei GAP-Dossiers am 25. Juni die wichtigsten politischen Fragen geklärt hatte.

Der Weg dahin war weit: Die Vorlage zu den Verordnungen wurden von der EU-Kommission bereits 2018 vorgelegt, also noch in der letzten Legislatur des EU-Parlamentes.

Gegen den Widerstand des Agrarausschusses wurde eine geteilte Zuständigkeit mit dem Umweltausschuss hergestellt, zumindest für Regelungen die Klima-, Umwelt- und Biodiversitätsschutz betreffen.

Für bestimmte Umweltaspekte konnte der Umweltausschuss zwar eine starke Position durchsetzen, am Ende wurden diese Aspekte aber ignoriert und der Umweltausschuss wurde nie über das ENVI-Verhandlungsteam in die entscheidenden Verhandlungen mit dem Rat eingebunden.

Die wichtigsten Punkte und deren Bewertung

gut, gemischt, schlecht

Sog. „Grüne Architektur“:

Eco-Schemes in der Säule 1 (Direktzahlungen)

Mittelzuweisung von mindestens 25 % der Gelder sind für Umwelt, Klima, Biodiversität- und Tierschutz. Das klingt schon nicht nach viel, dieser Wert kann jedoch noch unterschritten werden durch:

- Der MS entscheidet sich für eine 2-jährigen „Lernphase“, in der nur 20 % der Direktzahlungen für Eco-Schemes ausgeben werden müssen. oder
- der MS reduziert seine Eco-Schemes auf 12,5 %, wenn seine Ausgaben in der zweiten Säule für Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen nachweislich hoch sind.

Positiv: Mindestens zwei Bereiche bzw. Ziele sollten von jedem Eco-Scheme abgedeckt werden. Am Beispiel Tierschutz bedeutet das: wenn eine Tierschutzmaßnahme umgesetzt wird, muss ein weiterer Effekt vorhanden sein z.B. auf Umwelt oder Klima.

Die Kommission wird keine Liste von förderfähigen Eco Schemes vorlegen, aber die MS müssen diese in ihren Strategieplänen angeben, so dass das EP/die Öffentlichkeit zumindest einen gewissen Einblick in die wahrscheinlichen Auswirkungen der geplanten Maßnahmen hat.

Es besteht die Gefahr, dass die MS ihre Eco-Schemes auf einfache agronomische Praktiken wie z.B. die „Präzisionslandwirtschaft“ ausrichten und somit Maßnahmen anerkennen, die nicht zu Erfolgen führen müssen.

Insgesamt ähneln die Eco-Schemes dem „Greening“, das im Rahmen der letzten Reform 2013 eingeführt wurden und kaum positive Umweltwirkungen hatte.

Insbesondere bei den neuen Eco-Scheme wird es also ganz entscheidend auf die Ambitionen der MS ankommen.

Zweckbindung der Haushaltsausgaben für Umwelt und Klima

Es gibt eine Zweckbindung für Umwelt und Klima in der 2. Säule in Höhe von 35%. Aufstockungen für Gebiete in benachteiligten Lagen werden zu 50% für Klimaausgaben und 100% für Tierschutz angerechnet, (unabhängig ihres tatsächlichen Nutzens).

Es gibt keine Zweckbindung der Unterstützung für Investitionen, die der Umwelt zugutekommen.

Nachverfolgung der Ausgaben für Klima und biologische Vielfalt

Der zu großzügig angesetzte OECD-Rio-Marker bleiben bestehen (der vom europäischen Rechnungshof geschätzte tatsächliche Beitrag wird mit 2 multipliziert). Allerdings wird die Kommission bis 2025 einen delegierten Rechtsakt zur Verbesserung der Methodik vorschlagen.

Das Biodiversitäts-Budget-Tracking ist nur ein Erwägungsgrund, die Mehrheit der MS werden dies wie bereits in der alten GAP ignorieren (ähnlich wie sie es auch schon für die Ziele des Green Deals angekündigt haben).

Konditionalität, die gesetzliche Verpflichtung zur guten landwirtschaftlichen Praxis (Anhang III SPR)

- Der **GLÖZ 2 (Guter landwirtschaftlicher und ökologischer Zustand)** zum Schutz von Feuchtgebieten und Torfmooren ist vielleicht die einzige Verbesserung in diesem Bereich. Aber auch hier dürfen die MS sich bis 2024 oder 2025 Zeit lassen, um ihr Kartenmaterial zur Ausweisung der Feuchtgebieten und Torfmooren vorzulegen.
- **GLÖZ 4** Regionen mit vielen Gräben zur Bewässerung; MS können entscheiden, dass ganze Regionen von dem Mindestabstand von 3 m zu Gewässern ausgenommen werden, so dass in diesen Gebieten kein Schutz vor Pestiziden und Düngemitteln besteht, die direkt in die Wasserläufe gelangen.
- **GLÖZ 6** zur Mindestbodenbedeckung - den nordischen Regionen wurden trotz der Bodenerwärmung Ausnahmeregelungen gewährt.
- **GLÖZ 7** Die Definition der Fruchtfolge ist unwirksam, da schon das Hinzufügen einer einfachen Zwischenfrucht zu einer Hauptkultur als „Fruchtfolge“ akzeptiert wird. Somit wird auch das Ziele der Pestizidreduktion gefährdet. Schlimmer noch, die MS können sogar nur eine „Diversifizierung“ der Kulturen vornehmen, was selbst einen kontinuierlichen Anbau von Jahr zu Jahr ermöglicht). Außerdem gilt sie nicht für Flächen < 10 ha, so dass damit EU-weit 65 % der Landwirte davon ausgenommen werden.
- **GLÖZ 8** - Nichtproduktive Flächen: Das Ziel der Biodiversitätsstrategie „Raum für die Natur“ wird auf nur 4 % nicht produktive Flächen im Ackerbau reduziert. Schlupflöcher aus den unwirksamen Vorschriften aus der bestehende GAP wurden für Zwischenfrüchte/Stickstoff bindende Pflanzen/Grünland wieder eingeführt.
- Die Anforderungen an die Tierkennzeichnung (SMR) wurden aus der Konditionalität gestrichen. In Angesicht von Krisen wie der Afrikanische Schweinepest ist dies umso weniger nachvollziehbar (und mit der Erfahrung von BSE- und Scrapie-Epidemien)
- Schwache Kontrollquote (1 % der Landwirte) und ein unverändertes, schwaches Sanktionssystem mit Kürzung der Zahlungen um 1 % oder gar zementiert den Status quo.

Übertragung zwischen Säulen

Bis zu 25% der Mittel können zwischen den Säulen 1 und 2 umgeschichtet werden (voraussichtlich meisten weniger für RD). Dabei gilt immerhin: „grünes Geld bleibt grün“, d.h. wird Geld von der ländlichen Entwicklung (Säule 2) entnommen, um die Direktzahlungen (Säule 1) aufzustocken, muss es in Eco Schemes (Säule 1) fließen.

Anpassung der GAP-Strategiepläne an die Ziele des Green Deal

Das EP hat in darauf bestanden, dass die Kommission die Strategiepläne der MS mit Blick auf Umweltgesetzgebung, Umweltverpflichtungen und den Green Deal bewertet.

Die Kommission wird bis 2023 einen Bericht über die Ambitionen der MS vorlegen. Die Kommission muss also bis 2025 bewerten, ob die Ziele des Green Deal „wahrscheinlich“ erreicht werden, und die Strategiepläne im Rahmen der Leistungsüberprüfung 2026-27 neu angepasst werden.

Es liegt auf der Hand, dass die GAP-Strategiepläne und mit den Zielen des Green Deals vereinbar sein müssen. Dennoch wehrten sich die MS gegen jede Bezugnahme auf den Green Deal, da sie im Allgemeinen noch nicht im EU-Recht verankert sind.

Wichtig ist daher eine rasche Umsetzung der Green Deal-Ziele in Gesetze, und zwar rechtzeitig für die erste Leistungsüberprüfung (die GAP hat zwei Leistungsüberprüfungen in den Jahren 2025 und 2027) bis dahin **sollten** wir die genauen rechtlich verbindlichen Ziele des Green Deal **kennen** (Farm to Fork- und Biodiversitätsstrategien, ökologische Aktionspläne usw.)

Neue soziale Konditionalität

Es gibt neue Konditionalitätsregeln auf der Grundlage der bestehenden Richtlinien über Arbeitnehmerrechte, Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz (VO 2019/1152, 89/391, 2009/104). Hier wurde ein Sanktionsmechanismus verankert wie bei den Umweltkonditionalitäten seit 2003. **Allerdings sind diese Regeln in den ersten 2 Jahren freiwillig und werden erst ab 2025 obligatorisch.** Eine Machbarkeitsstudie der Kommission im Jahr 2025 wird prüfen, ob die Rechte von Saisonarbeitern und Wanderarbeitern in die Verordnung 492/2011 aufgenommen werden können.

Gekoppelte Zahlungen

In der Liste der erfassten Sektoren sind keine Energiepflanzen aufgeführt. Leguminosen sind enthalten, **allerdings auch Raps.** Im Hinblick auf den EU-Eiweißplan ist die GAP an sich sehr schwach.

Fairness - Kappung, Degressivität und Umverteilung

Der Standpunkt des EU-Parlaments zur Kappung wurde nicht einmal erörtert, da die MS der Ansicht waren, dass diese Frage bereits im Rahmen der Vereinbarung zum Mehrjährigen Finanzrahmen behandelt wurde. Somit blieb die ursprüngliche Vorlage der Kommission bestehen, d.h. es bleibt die Entscheidung der **MS, ob sie Zahlungen kappen** wollen. Wenn sie sich dafür entscheiden, dann verläuft die Kappung wie folgt: zu 100% bei 100.000 Euro, zu 85% bei über 60.000 Euro und in proportionalen Tranchen darunter. Die Zahl der betroffenen Betriebe bleibt somit begrenzt; weiterhin können die Gehälter an Arbeitnehmer die Kürzung ausgleichen.

Die Forderung des EP nach einer Begrenzung der Zahlung pro Zahlungsempfänger wurde fallen gelassen, obwohl die Mehrheit im EP diese Begrenzung für ein geeignetes Mittel hält.

Nun wird der Verordnung eine protokollarische Erklärung des EP beigefügt, in der die Haltung des Rats zur Kappung kritisiert wird und angemerkt wird, dass das Mitentscheidungsverfahren hier nicht funktioniert hat.

Verbesserungen für kleine landwirtschaftliche Betriebe sind in der neuen GAP nicht verankert und nationale Regelungen können auch eine Verschlechterung bedeuten, denn De-minimis-Regeln und Schwellenwerte können von den MS festgelegt werden, um die kleinsten Betriebe auszuschließen. Selbst wenn die Zahlungen auf die ersten Hektare umverteilt werden, profitieren davon große Betriebe (für ihre ersten Hektare). D.h. ein genereller Schutz über garantierte Zahlungen für Kleinbetriebe von z.B. 5 ha, konnte nicht erreicht werden.

Ländliche Entwicklung:

- **Bewässerung:** Bei der Bewässerung gibt es eine kleine Verbesserung im Vergleich zum Status quo: Entnahmen sind nur noch aus Gewässern in gutem Zustand möglich.
- **Risikomanagement (Versicherung):** EU-Mittel können immer noch für die Versicherung von risikoreichen, schlechten Praktiken wie Monokulturen und „Daueranbau“ verwendet werden. **Zusätzliche Bedingungen hätten Anreize für den Klimaschutz/die Risikoreduzierung geschaffen.**
- **Die Zahlungen für Natura 2000 und Agrarumweltprogramme basieren immer noch auf „entstandene Kosten und Einkommensverlusten“.** Die neue Berechnung der Kommission dürfte sich **allerdings als großzügiger erweisen und selbst die höchsten Produktionskosten abdecken.**
- **Investitionen:** Weiterhin gibt es keine Nachhaltigkeitsgarantie für Ausgaben. Die MS wollen Zuschüsse gewähren, ohne die erwarteten Auswirkungen zu bewerten. Auch die Ausgaben für die Digitalisierung bleiben undefiniert.

23.11.2021

- **Forstwirtschaft:** Der systematische Verweis auf das Ministerabkommen von Helsinki 1993 über „Nachhaltige Forstwirtschaft“. Dies ist ungenügend, da es keinerlei Garantie für gute Praktiken oder anwendbare Regeln hergibt. Dies bedeutet schwache bzw. keine Kriterien für die Subventionierung von holzartiger Biomasse zur Energieerzeugung. Auch gibt es keine Nachhaltigkeitskriterien für die Aufforstung wie z.B. die Achtung der bestehenden Ökosysteme oder die Verwendung lokaler Baumarten.
- **LEADER - lokale Entwicklung:** Beibehaltung des Anteils von 5 %, dank unserer Bemühungen im Parlament aber wenigsten auch weiterhin für Nichtlandwirte.

Konsultation; Einreichung des Entwurfs des Strategieplans zum 1. Januar 2022; Bewertung durch die KOM; Transparenz

Die MS sollen alle Akteure der Zivilgesellschaft konsultieren, doch viele Organisationen im Umweltbereich berichten, dass sie ignoriert wurden, dass ihre Stimmen nicht genauso viel zählen, wie die der traditionellen Interessengruppen (große Bauernverbände/Vertreter von Chemieunternehmen), dass die Verfahren nicht transparent sind usw.

Angesichts der Tatsache, dass häufig und nur die europäischen Bauernverbände vor den Arbeitssitzungen des Agrarrates zur Reform sprechen durfte, ist dies keine Überraschung.

Nach der Einreichung der nat. Pläne ist die Bewertung durch die KOM von entscheidender Bedeutung, da sie den Verlauf des Übergangs zur Nachhaltigkeit durch ihre Analyse beeinflussen kann. Jedoch besteht die Gefahr, dass die Messlatte von vornherein zu niedrig angesetzt wird. Deshalb haben wir Grünen uns für volle Transparenz eingesetzt.

Fazit

Viel wird an den Ambitionen eines jeden MS liegen, ob die GAP ein geeignetes Instrument für mehr Umwelt- und Klimaschutz in der Landwirtschaft wird oder nicht. Nach den Positionen, die der europäische Rat im Trilog vertreten hat, können hier die Hoffnungen allerdings nicht zu hoch gehängt werden.