

LandInForm

1/2012

Auszug

Herausgeber:

Deutsche Vernetzungsstelle Ländliche Räume
dvs@ble.de
www.land-inform.de

Was die EU-Kommissionsvorschläge für den Agrarumweltbereich bedeuten

Im Oktober 2011 legte die EU-Kommission einen Entwurf für eine Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik vor. Welche Bedeutung hätten die darin vorgeschlagenen Änderungen auf die zukünftige Ausgestaltung der Agrarumweltmaßnahmen in Deutschland? Der vorliegende Beitrag gibt eine erste Antwort auf diese Frage.

Von Jörn Sanders und Karin Reiter

Mit der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) nach 2013 versucht die EU-Kommission, die ländliche Entwicklungspolitik enger mit den übergeordneten „Europa 2020“-Zielen zu verzahnen und auf folgende sechs Handlungsfelder zu fokussieren:

(1) Wissenstransfer und Innovation, (2) Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft, (3) Organisation von Nahrungsmittelketten und Risikomanagement in der Landwirtschaft, (4) Wiederherstellung, Erhaltung und Verbesserung von Ökosystemen, (5) Ressourceneffizienz und Klimaschutz sowie (6) soziale Eingliederung, Armutsbekämpfung und wirtschaftliche Entwicklung.

Im Rahmen der GAP werden besondere Umweltleistungen der Landwirtschaft in erster Linie durch Agrarumweltprogramme honoriert. Diese sind Bestandteil der ländlichen Entwicklungsprogramme der EU-Mitgliedsstaaten. Die Handlungsfelder 4 und 5 sollen unter anderem durch die „Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen“ (AU&KM) und die Maßnahme „Ökologischer Landbau“ (ÖL) umgesetzt werden. Durch die Ergänzung des Maßnahmentitels und die Einführung einer eigenen Öko-Maßnahme betont der Kommissionsvorschlag die Bedeutung des Klimaschutzes und des ökologischen Landbaus für die ländliche Entwicklung. Die neuen Maßnahmen ersetzen die bisherigen „Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen“. Weitere Änderungen betreffen insbesondere die Kofinanzierung, die Mindestanforderungen, die Förderausgestaltung und die Laufzeiten der Maßnahmen.

Geänderte Kofinanzierung

Deutliche Änderungen sieht der Vorschlag bei der Kofinanzierung der Maßnahmen AU&KM und ÖL durch die EU vor. Der Kofinanzierungssatz reduziert sich für Deutschland von bisher 80 Prozent der öffentlichen Ausgaben für Konvergenzgebiete und 55 Prozent für Nichtkonvergenzgebiete auf jeweils 50 Prozent. Weiterhin sieht die Kommission für die kommende Programmperiode, wie in den Erwägungsgründen dargelegt, einen Mindestfinanzanteil von 25 Prozent der Gesamtausgaben für klimabezogene Zahlungen vor. Dieser soll über AU&KM, die Förderung des ÖL und Zahlungen für benachteiligte Gebiete erbracht werden. Eine niedrigere Kofinanzierung muss deshalb nicht zwangsläufig dazu führen, dass künftig der Budgetanteil für die beiden Maßnahmen abnimmt.

Einfluss des Greenings

Agrarumweltleistungen können in der zweiten Säule der GAP nur gefördert werden, wenn diese über die gesetzlichen Mindestanforderungen (Baseline) hinausgehen. Die Prämienhöhe richtet sich nach den mit einer Maßnahme verbundenen zusätzlichen Kosten bzw. Einkommensverlusten. Zu den bisherigen Auflagen kommen laut Kommissionsvorschlag ab 2014 zusätzlich die sogenannten Greening-Auflagen (siehe auch Beitrag Seiten 44 bis 45, LandInForm 4.2011). Dadurch ändert sich - wie im Folgenden dargestellt - die Grundlage für die Ausgestaltung und Bemessung der AU&KM.

Anbaudiversifizierung

Die vorgeschlagene Greening-Auflage zur Anbaudiversifizierung schreibt mindestens drei Ackerkulturen mit einem Mindestanteil von fünf Prozent und einem Höchstanteil von 70 Prozent je Kultur vor. Da die Förderauflagen der derzeitigen Agrarumweltmaßnahmen zur Fruchtfolgenartendiversifizierung über den Greening-Standard zur Anbaudiversifizierung hinausgehen, ist davon auszugehen, dass die bisherige Förderpraxis weiterhin Bestand hat. Allerdings ist davon auszugehen, dass die Prämienhöhe in Folge der veränderten Baseline nach unten anzupassen ist.

Grünlanderhalt

Der Grünlanderhalt wird künftig auf einzelbetrieblicher Ebene statt auf Bundeslandebene geregelt. Bezugsfläche ist die jeweilige Grünlandparzelle des Betriebes. Ein Grünlandverlust von bis zu fünf Prozent bezogen auf das Referenzjahr 2014 ist zulässig. Für die Ausgestaltung von AU&KM bedeutet das, dass der Erhalt der betrieblichen Grünlandbilanz über die Betriebs- und die Landes-

©BLE, Bonn/Foto: Thomas Stephan





regelung hinreichend gesichert ist. AU&KM könnten deshalb den Fokus auf Umbruchverbote – auch im Rahmen der Grünlanderneuerung – und auf für den Ressourcenschutz wertvolle Grünlandflächen legen.

Ökologische Vorrangflächen

Eine weitere Greening-Auflage sieht die Verpflichtung vor, eine ökologische Vorrangfläche (Brache, Landschaftselemente, Pufferstreifen, Aufforstungsflächen) von sieben Prozent zur Referenz der betrieblichen Acker- und Dauerkulturfläche zur Verfügung zu stellen. Zu erwarten ist, dass die noch ausstehenden Konkretisierungen der Greening-Auflage keine oder nur sehr geringe Qualitätsstandards der Landschaftselemente beinhalten, insofern kann im Rahmen von AU&KM die Entwicklung und Pflege ausgewählter Landschaftselemente weiterhin honoriert werden.

Ökologisch wirtschaftende Betriebe müssen die Greening-Auflagen nicht erfüllen, da ihr Produktionssystem als grundsätzlich ökologisch hochwertig eingestuft wird. Indirekt werden die Ökobetriebe vermutlich dennoch von der Einführung der Greening-Standards betroffen sein: Verringert sich das Betriebsergebnis der für die Prämienkalkulation herangezogenen konventionellen Referenzbetriebe infolge der Einhaltung der Greening-Standards, reduziert sich auch der Gewinnabstand zwischen ökologischen und konventionellen Betrieben. Eine Reduzierung der Ökoprämie wäre die Konsequenz.



Neue Förderelemente

Gemäß Verordnungsentwurf können künftig nicht nur Landwirte, sondern auch andere Landbewirtschafter an AU&KM teilnehmen. Die Ökolandbauförderung soll weiterhin nur Landwirten offenstehen. Antragsberechtigt sind sowohl Einzelpersonen als auch Gruppen von Landwirten beziehungsweise Landbewirtschaftern. Den Gruppen kann ein Transaktionskostenaufwand von bis zu 30 Prozent der Prämie und damit ein höherer Beitrag als den Einzelteilnehmern (20 Prozent) zugestanden werden. Gruppenvereinbarungen stellen für Landwirte eine interessante Alternative dar, wenn dies zu einer höheren Flexibilität hinsichtlich der einzelbetrieblichen Verpflichtung führt.

Des Weiteren soll das Förderangebot der AU&KM durch Beratungs- und Schulungsleistungen begleitet werden. Konkrete Ausführungen zum Umfang und zur Form des Wissenstransfers liegen derzeit aber noch nicht vor.

Flexiblere Laufzeiten

Die Laufzeit von AU&KM sowie der Förderung des ÖL soll flexibler gestaltet werden können. Zwar muss der Förderzeitraum für eine Erstverpflichtung weiterhin fünf bis sieben Jahre betragen, anschließend können jedoch auch kurzfristigere Verträge von einem Jahr geschlossen werden. Damit reagiert die EU-Kommission auf die Tatsache, dass bisher für die Verlängerung einer Maßnahme keine explizite Rechtsgrundlage bestand. Da jedoch bereits in der Vergangenheit einzelne Maßnahmen auf Antrag von der EU verlängert wurden, sind für die Praxis nicht zwangsläufig Änderungen zu erwarten.

Die Honorierung ökologischer Leistungen der Landwirtschaft insbesondere im Bereich Klimaschutz kann durch den Kommissionsvorschlag gestärkt werden: 25 Prozent der Gesamtausgaben für die ländliche Entwicklung sollen zur Minderung des Klimawandels und zur Anpassung an seine Folgen genutzt werden. Dies könnte allerdings dazu führen, dass weniger Geld für andere ökologische Maßnahmen zur Verfügung steht, welche keinen Bezug zum Klimaschutz haben. Durch die Einführung der Greening-Auflagen ist ferner davon auszugehen, dass die Prämien bisheriger Maßnahmen teilweise niedriger ausfallen. Letztlich wird es auf die konkrete Ausgestaltung ankommen, ob künftig das Prinzip „öffentliche Gelder für öffentliche Leistungen“ besser umgesetzt wird. Grundsätzlich zu hinterfragen ist, ob durch die Ausrichtung der Agrarförderung auf die „Europa 2020“-Ziele die bisherigen Probleme der ländlichen Entwicklungsprogramme – etwa eine unzureichende Effizienz – ausreichend adressiert werden.



Mehr Informationen:

Dr. Jörn Sanders
Karin Reiter
Johann Heinrich von Thünen-Institut
Telefon: 05 31 / 59 6 51 23, - 52 21
E-Mail: juern.sanders@vti.bund.de
karin.reiter@vti.bund.de
www.vti.bund.de

Mehr Informationen