

## **Nationale Umsetzung der Reform der europäischen Agrarpolitik**

**Kommentar zur Umweltpolitik**

**März 2004**

**Nr. 3**

## Inhalt

Nationale Umsetzung der Reform der europäischen Agrarpolitik .....	1
1    Neuausrichtung der Gemeinsamen Agrarpolitik 2003 .....	1
2    Nationale Ausgestaltung der Reformbeschlüsse .....	3
<i>Die Direktzahlungen mit dem Grünlandschutz und einer         umweltorientierten Flächenstillegung verbinden .....</i>	<i>4</i>
<i>Nutzung der Cross-Compliance-Regelung für den Grünlandschutz,         eine umweltorientierte Flächenstillegung und die Erhaltung von         Landschaftselementen .....</i>	<i>5</i>
<i>Die Finanzierung sichern: Aktivierung der 10 %-Regelung .....</i>	<i>6</i>
<i>Agrar-Umweltmaßnahmen stärken und bedarfsorientiert ausgestalten ....</i>	<i>7</i>

## **Nationale Umsetzung der Reform der europäischen Agrarpolitik**

Die derzeitige Situation der Landwirtschaft in der Bundesrepublik erfordert grundlegende Reformen der Agrarpolitik. In vielen Regionen trägt die Landwirtschaft zur Erhaltung der Kulturlandschaft und Biodiversität bei. Gleichzeitig verursacht sie aber schwerwiegende Umweltbeeinträchtigungen. Die Agrarpolitik hat es in der Vergangenheit trotz starker staatlicher Einflussnahme auf den Agrarsektor nicht vermocht, eine umweltschonende Landwirtschaft auf umfangreichen Flächenanteilen einzuführen. Das Fördervolumen für die deutsche Landwirtschaft aus dem EU- und dem Bundeshaushalt betrug 2002 circa 8,8 Mrd. Euro, wovon durch die EU 6,2 Mrd. Euro und durch den Bund rund 2,6 Mrd. Euro zur Verfügung gestellt wurden. Neben diesen Subventionen fließen der Landwirtschaft noch weitere Finanzhilfen aus den Bundesländern zu. Diese Mittel umfassten im Jahr 2001 weitere 2 Mrd. Euro (Bundesministerium der Finanzen, 2001/2). Nur ein vergleichsweise geringer Anteil dieser Fördermittel wird für die Förderung umweltentlastender Maßnahmen ausgegeben. Vor dem Hintergrund der anstehenden EU-Osterweiterung zeichnet sich ab, dass eine Agrarstützung nach dem bisherigen Muster in Zukunft nicht mehr finanzierbar wäre. Auch die Forderungen der WTO nach einem Abbau der Agrarstützungen sowie die sinkende Akzeptanz der Subventionszahlungen in der Öffentlichkeit trugen dazu bei, dass der Agrarrat im Juni 2003 eine Neuausrichtung der Gemeinsamen Agrarpolitik beschlossen hat, die bis zum Jahre 2013 Bestand haben soll. Der Umweltrat bezieht im Folgenden zu diesen Beschlüssen Stellung und unterbreitet Vorschläge für eine an Umweltzielen orientierte nationale Ausgestaltung der neuen Rahmenbedingungen.

### **1 Neuausrichtung der Gemeinsamen Agrarpolitik 2003**

Ziel der durch die Luxemburger Beschlüsse im Jahre 2003 eingeleiteten Agrarreform der EU (MTR-Reform) war es, die WTO-Kompatibilität der GAP zu verbessern, indem die Produktion der Landwirte stärker durch marktwirtschaftliche Elemente bestimmt wird. Die Wettbewerbsfähigkeit der Agrarproduktion soll verbessert und die Finanzierbarkeit der Gemeinsamen Agrarpolitik vor dem Hintergrund der EU-Osterweiterung sichergestellt werden. Ferner soll den neuen gesellschaftlichen Anforderungen in den Bereichen Lebensmittelsicherheit, Tier- und Umweltschutz Rechnung getragen und damit die Legitimation der Agrarpolitik gefestigt werden. Kernmaßnahmen der Reform zur Erreichung dieser Ziele sind eine Entkopplung der Direktzahlungen von der Produktion, die Ausgabe von handelbaren Prämientiteln an die zum Zeitpunkt der Einführung der Reform aktiven Landwirte, die Bindung der

Zahlungen an die Einhaltung von Umwelt-, Tierschutz- und Qualitätsvorschriften („Cross-Compliance“) und Mittelumschichtungen von der ersten Säule der Agrarpolitik (Preisstützungen und Direktzahlungen) in die zweite Säule (zur Förderung des ländlichen Raumes) im Umfang von 5 %.

Die Luxemburger Beschlüsse markieren eine Trendwende auf dem Weg zu einer grundlegend neuen Agrarpolitik, die eine stärker an Marktbedingungen orientierte und gleichzeitig dauerhaft umweltgerechte Landwirtschaft ermöglichen soll. Die politischen Aufgaben der Gegenwart bestehen für die deutsche Agrarpolitik nun einerseits darin, kurzfristig die Spielräume, die durch die EU-Vorgaben eröffnet werden, so auszugestalten, dass positive Umwelteffekte erzielt werden können. Andererseits sollte neben diesen kurzfristigen Zielen möglichst frühzeitig damit begonnen werden, eine langfristige Perspektive für eine dauerhaft umweltgerechte Landwirtschaft in Deutschland zu entwickeln. Dazu muss in Betracht gezogen werden, dass sowohl die EU-Osterweiterung als auch die Anforderungen aus der WTO für die Zukunft vermutlich einen weiteren Abbau von weitgehend voraussetzungslosen Direktzahlungen an die Landwirtschaft verlangen werden. Bei einer solchen Liberalisierung der Agrarpolitik liegen Chancen und Gefahren dicht beieinander. Nur durch eine vorausschauende Politik eines sozial und ökologisch flankierten Abbaus von Marktstützungen ist ein solches Modell vertretbar und zukunftsweisend. Im Umweltgutachten 2004 wird der Umweltrat hierzu ausführlich Stellung beziehen.

Der Umweltrat begrüßt die Weiterentwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik als einen ersten wichtigen Schritt in die richtige Richtung. Die Reformbeschlüsse greifen jedoch zu kurz und bleiben hinter den Erwartungen zurück, die unter Umweltgesichtspunkten in sie gesetzt wurden. Insbesondere fehlt eine konsequente Bindung der Subventionen an den flächen-, regions- oder maßnahmenspezifischen Bedarf nach gesellschaftlich erwünschten Umweltleistungen. Cross-Compliance wirkt als Instrument hierfür zu unspezifisch. Auch der geringe Umfang der Mittelumschichtungen von der ersten in die zweite Säule der Agrarpolitik (Modulation) ist enttäuschend. Eines der größten Umweltrisiken der derzeitigen Agrarreform besteht darin, dass die Vorkehrungen zur Verhinderung einer verstärkten Grünlandaufgabe oder –umnutzung unzureichend sind. Insbesondere besteht die Gefahr, dass Grünland gar nicht erst als Betriebsfläche gemeldet wird und somit Spielräume zur Vermeidung der Cross-Compliance-Regelungen zur Mindestflächenpflege und zum Grünlandumbruchverbot entstehen. Darüber hinaus ist zu befürchten, dass Flächenstilllegungsverpflichtungen durch den Handel mit Prämientiteln verstärkt in landwirtschaftliche Ungunstregionen verlagert werden, wodurch die umweltentlastende Wirkung der Ackerstilllegung auf Gunststandorten entfallen würde. Dies hätte zur Folge, dass die Chance nicht genutzt wird, die Ackerflächenstilllegung in Zukunft gezielt zum Gewässerschutz (Anlage von

Gewässerrandstreifen) oder zum Erosions- und Biotopschutz einzusetzen. Nicht zuletzt bringt die Agrarreform auch kaum Fortschritte in bezug auf die dringend notwendige Verbesserung der Transparenz der Agrarpolitik für Politik und Öffentlichkeit. Gleichwohl bietet die Reform einen relevanten nationalen Handlungsspielraum, der durchaus gestattet, die Landwirtschaft partiell umweltfreundlicher umzugestalten.

## **2 Nationale Ausgestaltung der Reformbeschlüsse**

Die zukünftige nationale Ausgestaltung der Reformbeschlüsse wird sehr stark darüber entscheiden, wie ihre Effekte unter Umweltgesichtspunkten zu beurteilen sind. Die diesbezügliche Entscheidung muss bis Ende Juli 2004 vorliegen. Die Gesetzgebung zur nationalen Umsetzung befindet sich also derzeit in einer entscheidenden Phase.

Auf der Sonder-Agrarministerbesprechung vom 27. November 2003 zur Umsetzung der GAP-Reform in Deutschland haben sich die Agrarministerinnen und –minister von Bund und Ländern auf Eckpunkte zur Umsetzung der EU-Agrarreform geeinigt: Kernpunkte der nationalen Ausgestaltung sind demnach:

- Einführung des einheitlichen Regionalmodells: Das Prämienvolumen einer Region (Region entspricht i.d.R. Bundesland) wird dabei gleichmäßig auf die beihilfefähige Fläche der Region verteilt; das heißt das Betriebsmodell, das jedem Betrieb seine "historisch erworbenen" Anteile an den insgesamt verfügbaren Prämien zusichert, wird abgelehnt, und es wird eine Umverteilung von Prämienvolumen zwischen den Betrieben geben. Ab 2007 sollen Angleichungen auch zwischen den Regionen stattfinden; die Prämien sind grundsätzlich innerhalb einer Region handelbar.
- Anwendung eines Kombinationsmodells in einer Übergangsphase, in der bestimmte Prämien (die Milchprämien, die Mutterkuhprämien, die Sonderprämien für männliche Rinder u. weitere) zunächst nicht der Fläche einer Region, sondern betriebsindividuell zugewiesen werden.

Der Umweltrat begrüßt, dass bei der Ausgestaltung der MTR-Reform der Weg einer Einführung eines *Regionalprämienmodells* eingeschlagen wurde, da dieses Modell die Bedingungen für eine umweltverträgliche Ausgestaltung der Reform verbessert. Wichtige Entwicklungschancen und Gefahren für den Umwelt- und Naturschutz wurden bei den bisherigen Plänen zur Durchführung gleichwohl noch außer Acht gelassen.

Prioritäres Ziel der nationalen Ausgestaltung der MTR-Reform sollte es sein, die Nutzung von Grünland attraktiv zu erhalten und eine Umwandlung von Grünlandflächen zu vermeiden. Die obligatorische Flächenstillegung sollte ferner sinnvoll im Sinne des Natur- und Umweltschutzes - insbesondere im Bereich des

Gewässer- und Erosionsschutzes - eingesetzt werden. Die Chance, Umweltverbesserungen durch den verstärkten Einsatz von Agrar-Umweltmaßnahmen zu erreichen, sollte konsequent genutzt werden.

Für die nationale Ausgestaltung der Reform empfiehlt der Umweltrat im Einzelnen folgende Maßnahmen:

*Die Direktzahlungen mit dem Grünlandschutz und einer umweltorientierten Flächenstillegung verbinden*

Um die Nutzung von Grünland attraktiv zu erhalten, sollte jede Benachteiligung des Grünlandes bei der Ausgestaltung der flächenbezogenen Grünland- und Ackerprämien vermieden werden. Dazu empfiehlt es sich, die Höhe der Grünlandprämien schnellstmöglichst an die der Ackerprämien anzugleichen. Auf jeden Fall muss vermieden werden, dass die Höhe der Grünlandprämien zu irgendeinem Zeitpunkt unter den Mindestbetrag für eine Flächenpflege sinkt. Diese Gefahr besteht derzeit in einigen Bundesländern, in denen die Grünlandprämie zunächst sehr gering ausfällt (vor allem in Hessen, in Rheinland-Pfalz, in Baden-Württemberg und im Saarland). Die Anhebung der Prämien durch die Überführung der Milch- und Tierprämien sollte deshalb sofort beginnen, statt wie derzeit geplant erst ab 2007.

Eine weitere Voraussetzung für die Grünlanderhaltung, aber auch für einen sinnvollen Einsatz der obligatorischen Flächenstillegung ist die Steuerung des Handels mit Grünland- und Ackerprämien unter Umweltgesichtspunkten. Dafür sollten folgende Maßnahmen ergriffen werden:

- Eine frühzeitige Ankündigung des Regionalprämienmodells schafft Anreize dafür, dass derzeit nicht in der Förderstatistik erfasste Flächen nachgemeldet werden.
- Nur wenn die betriebsindividuell zugeteilten Tierprämien zügig überführt werden, besteht ein ausreichender Anreiz, die Flächen in der Förderstatistik zu melden und damit prämiensfreie Flächen zu verhindern, die als Flächenreserve für einen unerwünschten Prämienhandel dienen können.
- Die Möglichkeiten einer verwaltungstechnisch vereinfachten Flächenmeldung und einer nachträglichen Anerkennung von Flächen auch nach Einführung der entkoppelten Direktzahlungen sollten umgehend geschaffen werden.
- Die Regionen, in denen Prämienrechte gehandelt werden dürfen, sollten naturräumlich abgegrenzt werden. Landwirtschaftliche Gunst- und Ungunstgebiete sollten nicht in der gleichen Handelsregion liegen.

Bei der Definition der förderfähigen Basisfläche sollte ferner die *Einbeziehung der Landschaftsstrukturelemente* in die für die entkoppelte Prämie berechnete Fläche

ermöglicht werden, um Anreize für die Beseitigung von Landschaftselementen zu vermindern und die verwaltungstechnische Abwicklung zu erleichtern. Insbesondere neu auf landwirtschaftlichen Flächen geschaffene Strukturelemente sollten als prämienberechtigten Fläche gelten und auch vom Offenhaltungsgebot der Cross-Compliance-Auflagen ausgenommen werden.

*Nutzung der Cross-Compliance-Regelung für den Grünlandschutz, eine umweltorientierte Flächenstilllegung und die Erhaltung von Landschaftselementen*

Grundsätzlich sollte sich Cross-Compliance (Bindung der Direktzahlungen an die Einhaltung von Umwelt-, Tierschutz- und Qualitätsvorschriften) darauf beschränken, den Vollzug der guten fachlichen Praxis sowie wenige weitergehende Auflagen zu unterstützen. Die gute fachliche Praxis wird durch das vorhandene Umweltrecht sowie fachliche Anforderungen an dessen Umsetzung definiert. Cross-Compliance wirkt dahingehend, dass eine Nichteinhaltung der Auflagen zum Entzug der Direktzahlungen führt. Das Instrument ist aber nicht dazu geeignet, eine Vielzahl neuer Umwelanforderungen für den Agrarsektor einzuführen und insgesamt umweltgerechte Anbaumethoden zu fördern. Es sollte darauf geachtet werden, eine klare Trennlinie zwischen obligatorischen, nicht förderfähigen Umwelanforderungen an die Landwirtschaft und honorierten Umwelleistungen aufrechtzuerhalten. Langfristig – mit einer weiteren Verminderung von Direktzahlungen – wird das relative Gewicht der honorierten Umwelleistungen erheblich zunehmen müssen. Im Einzelnen wird das Folgende empfohlen:

- Eine wirksame nationale Ausgestaltung der Cross-Compliance-Regelungen sollte auf jeden Fall für das Verbot des Grünlandumbruchs gefunden werden. Dazu muss eine Konkretisierung der Definition und Abgrenzung des Dauergrünlandes erfolgen, die Umgehungstatbestände im Falle von Wechselgrünland weitgehend ausschließt. Ein bloßes Grünlandsaldoerhaltungsgebot reicht allein nicht aus. Zumindest sollte artenreiches, älteres Grünland sowie Grünland in Räumen hoher Nitrataustragsgefährdung und in Feucht- und Überschwemmungsgebieten von betrieblichen Verschiebungen ausgenommen werden. Durch eine dringend einzuleitende Öffentlichkeitsarbeit sollten „Grünlandumbrüche in letzter Minute“ verhindert werden. Grundsätzlich sollten alle prämienberechtigten Antragsflächen, die zwischen 1993 und 2002 kein Ackerland waren, als Grünland angesehen werden und nur als Grünland förderfähig sein.
- Über Cross-Compliance kann geregelt werden, dass die Flächenstilllegung gezielt zur Landschaftsgestaltung sowie zum Boden-, Biotop- und Gewässerschutz eingesetzt wird. Dazu müsste ein Teil der obligatorischen

Flächenstilllegungsverpflichtung auf Ackerland dauerhaft durch Randstreifen und Pufferzonen erfüllt werden. Dieser Teil dürfte dann nicht unbegrenzt handelbar sein, sondern müsste in Verbindung mit den auf Ackerflächen eingelösten Prämienrechten stehen. Dafür sollten auch Kleinstflächen als Flächenstilllegung anerkannt werden, wie dies die neuen EU-Vorgaben erlauben. Im Falle eines Umbruchs von langjährigen Flächenstilllegungsflächen sollten Vorkehrungen gegen eine verstärkte Nitratauswaschung vorgeschrieben werden.

- Die Ausgestaltung der Cross-Compliance-Regelungen zur Erhaltung von Landschaftselementen sollte ebenfalls besondere Aufmerksamkeit genießen. Grundsätzlich sollten alle Landschaftselemente unter ein Beseitigungsverbot fallen. Um die betriebliche Flexibilität nicht vollständig zu beschneiden und rentabel bewirtschaftbare Schlagzuschnitte zu ermöglichen, sollte erwogen werden, Landschaftsstrukturveränderungen zu gestatten, wenn analog zur naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung Ausgleichsmaßnahmen zu erbringen sind.
- Generell sollte sich die Bewehrung der Cross-Compliance-Regelungen mit Sanktionen (Prämienentzug) auf einfach kontrollierbare Tatbestände konzentrieren und in allen übrigen Bereichen auf die Betriebsberatung sowie vor allem auf eine Dokumentation der Landwirte setzen, die Bemühungen und Erfolge bei der Annäherung an die Anforderungen der guten fachlichen Praxis transparent macht. Die Auswahl zu kontrollierender Betriebe sollte nicht nach förderrechtlichen Kriterien, sondern nach der potentiellen Umweltgefährdung erfolgen.

#### *Die Finanzierung sichern: Aktivierung der 10 %-Regelung*

Die sogenannte 10 %-Regelung ermöglicht den Einsatz von bis zu 10 % des Direktzahlungsvolumens für die Förderung von besonderen Formen der landwirtschaftlichen Tätigkeit. Die Aktivierung der Regel in Deutschland wäre eine geeignete Option, um mit einem weitgehend bedarfsorientiert wirkenden Instrument eine Extensivbeweidung mit Mutterkühen, Ochsen oder Schafen zu fördern. Damit könnte der für bestimmte Regionen problematischen Tendenz entgegengewirkt werden, dass aufgrund der Entkopplung der Tierprämien die Beweidung des Grünlandes gegenüber der maschinellen Flächenpflege zurückgeht. Die Beweidung könnte auf diese Weise über die Erste Säule gefördert werden, ohne die Zweite Säule unter Aufwendung erheblicher nationaler Mittel in Anspruch zu nehmen. Die Etablierung eines gezielten, umweltorientierten Einsatzes von Erste-Säule-Mitteln unter Nutzung der 10 %-Regelung sollte zum jetzigen Zeitpunkt erfolgen und Bestandteil des Ausgestaltungsvorschlages sein, der bis August 2004 der EU-Kommission vorliegen muss.



### *Agrar-Umweltmaßnahmen stärken und bedarfsorientiert ausgestalten*

Aufgrund veränderter Rahmenbedingungen freiwerdende und durch die Modulation neu hinzukommende Mittel sollten vor allem für anspruchsvolle Agrar-Umweltmaßnahmen wie Gewässer- und Biotopschutzmaßnahmen verausgabt werden. Als Voraussetzung dafür sollte nach Wegen gesucht werden, die Modulationsmittel für bedarfsorientierte Agrar-Naturschutzmaßnahmen einzusetzen, möglichst ohne die Kofinanzierungslasten der Länder zu erhöhen. Dies könnte vor allem durch eine Öffnung der Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz für naturschutzorientierte Agrarumweltmaßnahmen geschehen. In einigen Bereichen sind erhöhten Aufwendungen für Agrarumweltmaßnahmen bereitzustellen, da die neue Form der Direktzahlungen die Offenhaltung der Flächen durch Beweidung nicht mehr nachhaltig gewährleistet. Dies ist der Fall in Gebieten mit maschinell schwierig zu pflegenden Flächen und in Gebieten, die aus naturschutzfachlichen Gründen großflächig beweidet werden sollen. Nicht zuletzt sollte eine Vereinfachung der Verwaltung von Agrar-Naturschutzmaßnahmen angestrebt und die Kontrolldichte zur Einhaltung der guten fachlichen Praxis sowie Bußgelder und Prämienkürzungen zwischen der Ersten und der Zweiten Säule der Agrarpolitik vereinheitlicht werden.

Eine nationale Ausgestaltung der MTR-Reform, die

- einen effektiven Grünlandschutz durch die Begrenzung des Prämienhandels, die Schaffung von Anreizen für die Meldung von bisher nicht erfassten Grünlandflächen sowie die Nutzung der Cross-Compliance-Regelung erreicht,
- eine umweltorientierte Flächenstillegung und die Erhaltung von Landschaftselementen auf Grundlage der Cross-Compliance-Regelung bewirkt sowie
- Agrar-Umweltmaßnahmen stärkt und bedarfsorientiert ausgestaltet,

bietet gute Chancen dafür, dass sich die aktuelle Reform auch auf die Umwelt positiv auswirkt und ein konstruktiver Schritt in Richtung auf eine langfristig tragfähige umweltorientierte Agrarpolitik getan wird.