

Rudolf Mögele

Die Reform der EU-Agrarpolitik

eine Antwort auf das Umwelt- und Klimadilemma der europäischen Landwirtschaft?

GAP-Schwerpunkte 1962

- Schaffung eines einheitlichen Markts für Agrarerzeugnisse (Art. 38 Abs. 1 und 4 EWGV)
- Errichtung gemeinsamer Marktorganisationen
- Festlegung der anwendbaren Wettbewerbs- und Beihilferegeln
- Harmonisierung nationaler Rechtsvorschriften (z.B. im Veterinärrecht, Düngemittelrecht, Saatgut usw.)
- Ausweitung des innergemeinschaftlichen Handels durch Ersetzung der nationalen Marktordnungen durch gemeinsame Marktordnungen
- Koordinierung des Außenhandels: GHP ausschließlich bei EWG

GAP-Schwerpunkte 2022

- Verantwortung der modernen Landwirtschaft für vielfältige Umweltprobleme
- Beitrag der Landwirtschaft zur Bekämpfung des Klimawandels.
- Forderung nach tierwohlgerechter Produktion
- Wandel der Ernährungsgewohnheiten

GAP und Umwelt

EuGH C-61/09 Niedermair-Schiemann

39 Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass der Umweltschutz, wie sich aus den Erwägungsgründen 3, 21 und 24 der Verordnung Nr. 1782/2003 ergibt, zu den Zielen der Betriebsprämienregelung gehört. Der Gerichtshof hat auch entschieden, dass der Umweltschutz, der eines der wesentlichen Ziele der Europäischen Union ist, als ein Ziel anzusehen ist, das auch Bestandteil der gemeinsamen Agrarpolitik ist (Urteil vom 16. Juli 2009, Horvath, C-428/07, Slg. 2009, I-6355, Randnr. 29). Außerdem bestimmt Art. 2 Nr. 1 der Verordnung Nr. 796/2004 ausdrücklich, dass Flächen, die gemäß Art. 5 der Verordnung Nr. 1782/2003 in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand erhalten werden, Ackerland und damit landwirtschaftliche Flächen im Sinne von Art. 2 Buchst. a der Verordnung Nr. 795/2004 sind.

Politische Initiativen

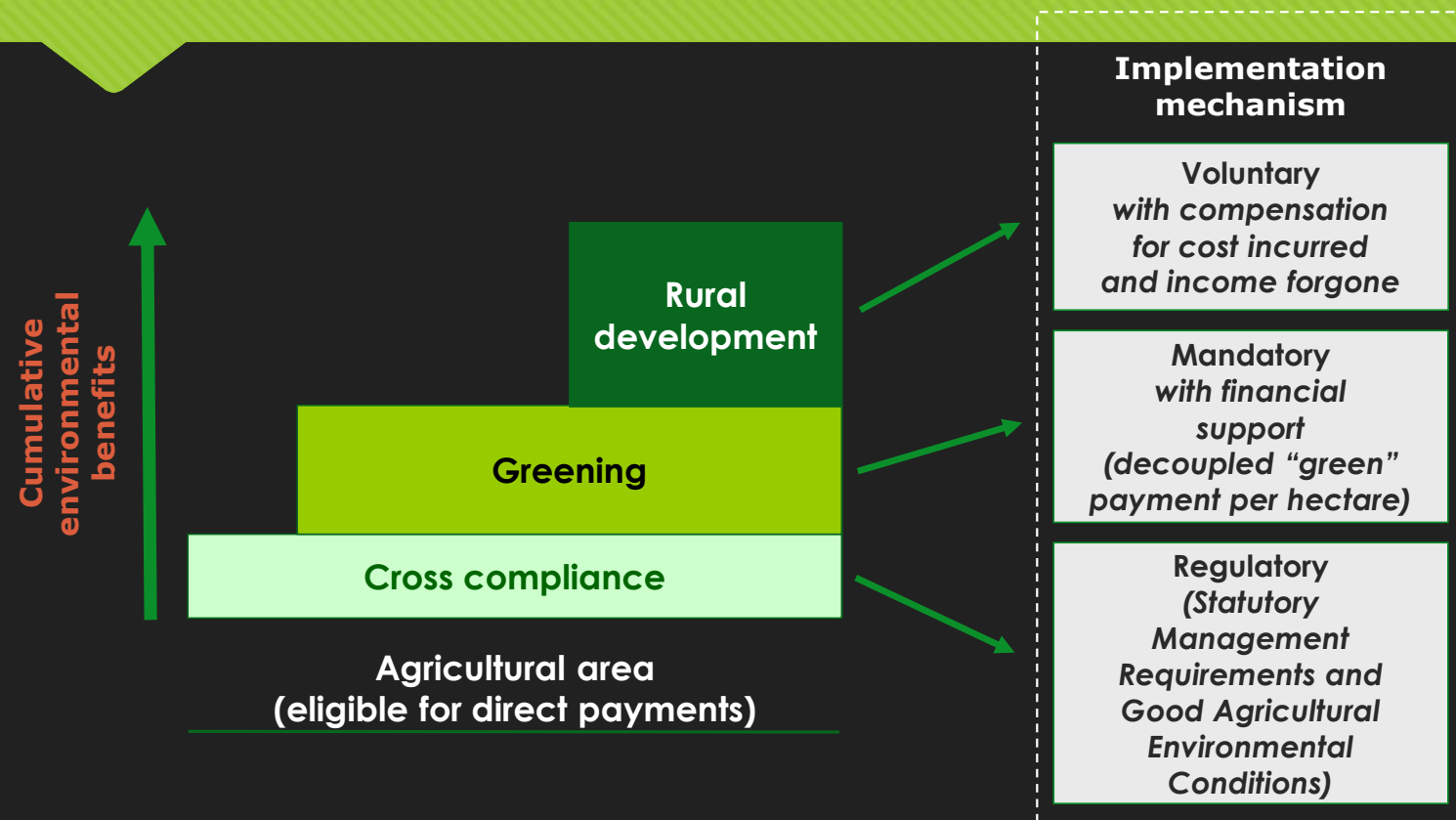


Biodiversitätsstrategie für 2030

Entwicklungsetappen der GAP



Reform 2003: Umweltarchitektur



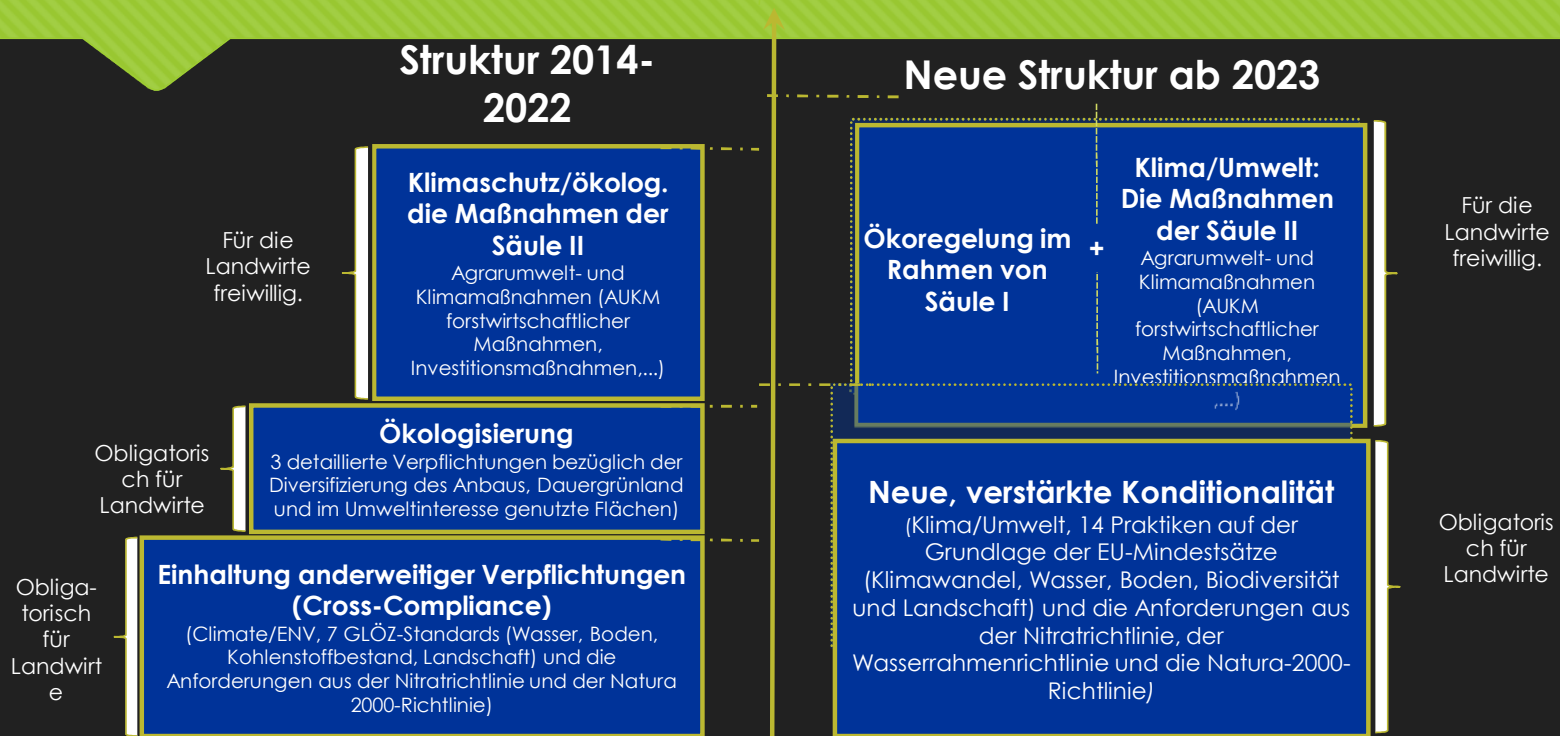
Gemeinsame Agrarpolitik

Umwelt/Klima: Problembereiche

- Grundwasser (Nitrat)
- Biodiversität (Artenschwund)
- Bodenerosion
- Treibhausgasemissionen (z.B. Rinderhaltung)
- Tierhaltung

Gemeinsame Agrarpolitik

Umwelt- und Klimaarchitektur



**Kein Rückschritt" betr.
Umwelt- und Klimaschutz**

Rat: Organisation

	Gremien	Zusammensetzung	Rechtsgrundlagen
Ratsformation	Landwirtschaft und Fischerei (AgriFish)	Für Landwirtschaft zuständigen Mitglieder der Regierungen der Mitgliedstaaten	Art. 2 Abs. 1 und Anhang I GO Rat, auf der Grundlage von Art. 16 Abs. 6 EUV i.V.m. Art. 236 Buchst. a AEUV
Ratsvorbereitung	<p>Sonderausschuss Landwirtschaft (SAL)</p> <p>Der SAL nimmt im Bereich der GAP die Aufgaben wahr, die im Übrigen dem Ausschuss der Ständigen Vertreter (ASTV) übertragen sind (Art. 16 Abs. 7 EUV, Art. 240 AEUV i.V.m. Art. 19 GO Rat)</p>	Hochrangige Beamte aus den für Landwirtschaft zuständigen Ministerien der Mitgliedstaaten	Art. 5 Beschluss der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft v. 12.5.1960 über die beschleunigte Verwirklichung der Vertragsziele, ABl. 1960 58/1
Arbeitsebene	Arbeitsgruppen	Fachbeamte aus den für Landwirtschaft zuständigen Ministerien der Mitgliedstaaten	Art. 19 Abs. 3 GO Rat

EP: Organisation

	Gremien	Zusammensetzung	Rechtsgrundlagen
EP-Beschlüsse	EP-Plenum	Alle Mitglieder des EP	Art. 14 EUV i.V.m. Art. 223 ff. AEUV
Beschlussvorbereitung	<p>Ausschuss für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (COMAGRI)</p> <p>Zuständig für GAP, Veterinär- und Pflanzenschutzrecht, Tierschutz usw.</p> <p>ggf. im Zusammenwirken mit assoziierten Ausschüssen (z.B. COMENVI)</p>	Mitglieder des Ausschusses für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung	<p>Art. 206 ff und Anlage VI Nr. XIII GO EP</p> <p>Art. 57 GO EP</p>

Konsistenzprobleme

Tinbergen Rule (nach dem Nobelpreisträger für Wirtschaftswissenschaften):

- to successfully achieve n independent policy targets at least the same number of independent policy instruments are required
- **Bedeutet:** für jedes Ziel sollte ein gesondertes Instrument zur Verfügung stehen

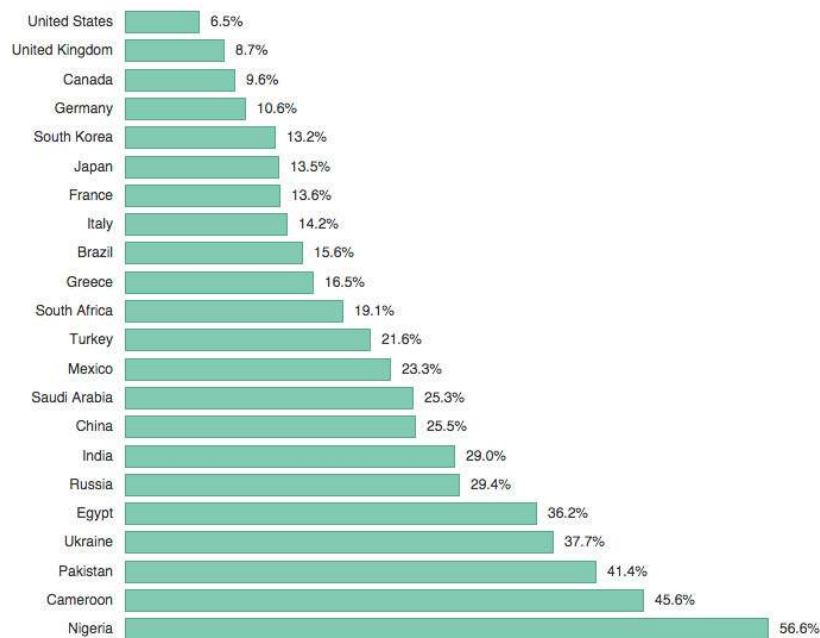
Wirtschaftliche Faktoren

- Wettbewerbs- und Preisdruck
- „Verbraucherparadox“
- Relativer Einkommensrückstand
- Anhängigkeit von Subventionen

Haushaltsausgaben für Ernährung

How much countries spend on food

Selected countries, 2014, as % of household expenditures



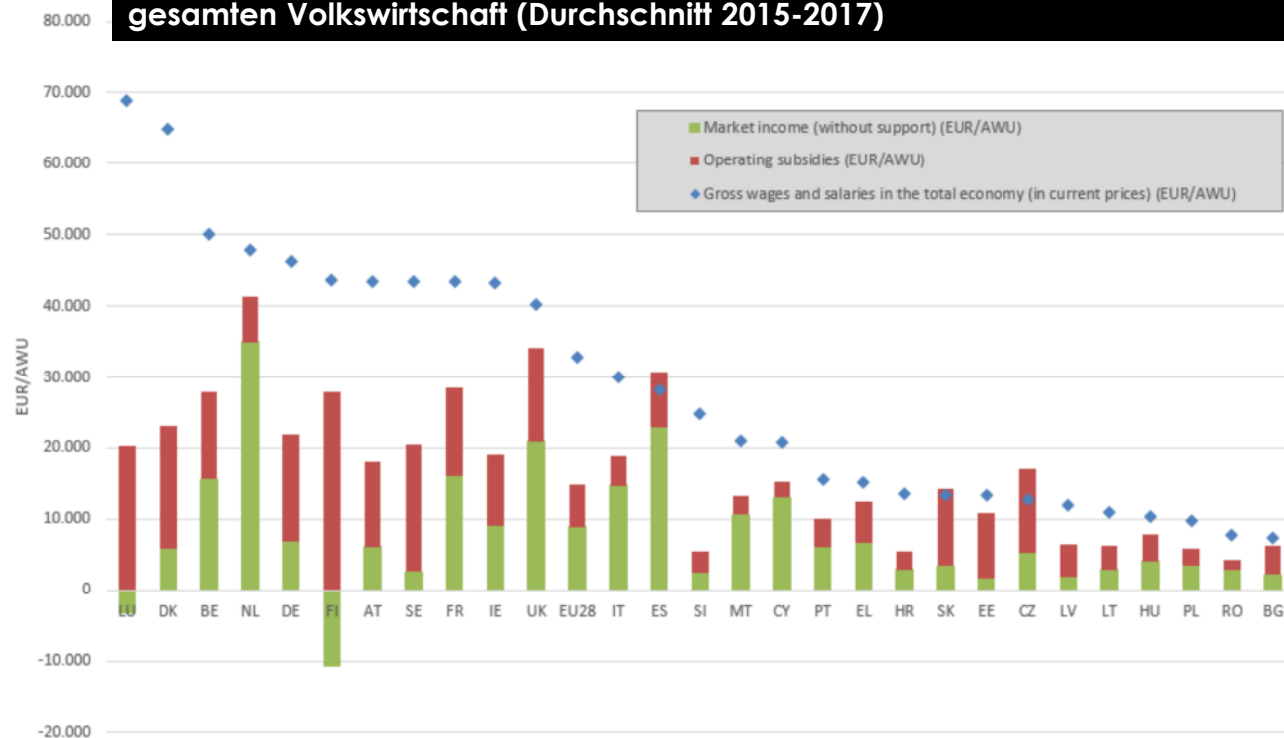
Source: USDA, Economic Research Service, [Get the data](#)



Gemeinsame Agrarpolitik

Abhängigkeit von Subventionen

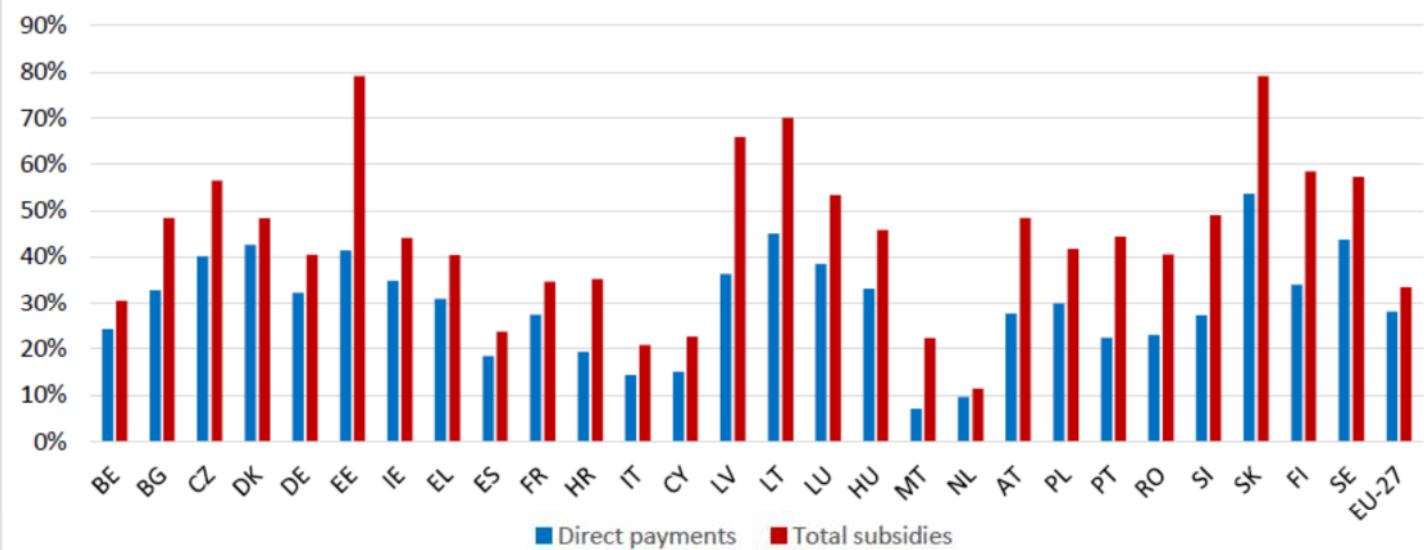
Landwirtschaftliche Einkommen, Betriebsbeihilfen und Löhne in der gesamten Volkswirtschaft (Durchschnitt 2015-2017)



Quelle: GD AGRI, AAR 2018

Abhängigkeit von Subventionen

Share of direct payments and total subsidies in agricultural factor income (2015-19 average)



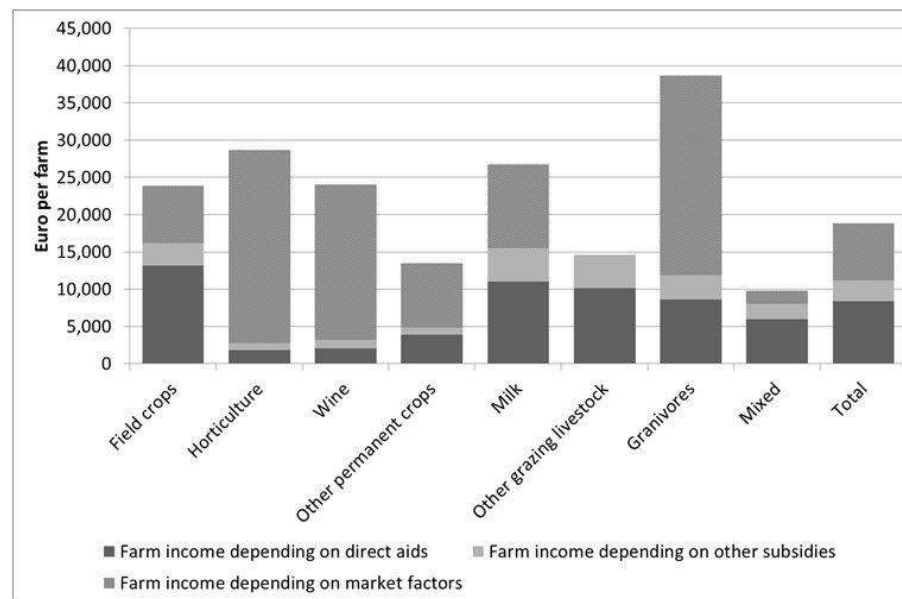
Sources: CAP expenditure: European Commission, DG Agriculture and Rural Development (Financial Report). GDP: Eurostat. Annual expenditure in 2011 constant prices.

Gemeinsame Agrarpolitik

Einkommensentwicklung

Quelle: Alan Matthews
Measuring farmers' dependence on public payments
<http://capreform.eu/measuring-farmers-dependence-on-public-payments/>

Die Bedeutung der Direktzahlungen variiert stark je nach Art der Erzeugung, 2011-2013



Source: Own compilation based on FADN data
Note that market income on 'other grazing' farms is slightly negative but the graph has been truncated at 0 for legibility purposes

Umstellung Nutztierhaltung in Deutschland

Umstellung der deutschen Nutztierhaltung auf tierwohlgerechte Erzeugung (Borchert-Konzept):

- Kosten von bis zu 4 Mrd €/Jahr für Investitionshilfen und Kostenausgleich
- Gesamtlaufzeit der Maßnahme rund 20 Jahre
- Aus GAP-Mitteln nicht zu bezahlen.

Zukunftskommission Landwirtschaft

Maßnahmen	Mittelbedarf (Euro)
Landschaftselemente, nicht bewirtschaftete Flächenanteile	600 Mio.–1,0 Mrd.
Umsetzung der EU-Naturschutzrichtlinien in der Agrarlandschaft	1 Mrd.
Wiedervernässung von Mooren/Moorstandorten	160 Mio.–1,35 Mrd.
Ausweitung des ökologischen Landbaus	1,6–2,4 Mrd.
Verzicht auf Pflanzenschutzmittel im Ackerbau auf 25 % bis 33 % der Ackerfläche (inkl. 9 % Stilllegung und 8,6 % Ökolandbau auf Ackerflächen)	787 Mio.–1,1 Mrd.
Nachhaltigkeits-, Biodiversitäts-, Klima- und Tierwohlchecks sowie Nachhaltigkeitsbewertungssysteme	133 Mio.
Tierwohl	2,5–4,1 Mrd.

Den verbleibenden Transformationskosten von jährlich 7 bis 11 Milliarden Euro stünden vordergründig Haushaltsmittel im Umfang von etwas mehr als 6,2 Milliarden Euro jährlich aus den derzeitigen GAP-Zahlungen und die dazugehörigen Kofinanzierungsmittel in Höhe von rund 0,7 Milliarden Euro sowie einige weitere Finanzmittel aus Bundes- und Landesprogrammen

Regulatorische Option

13. Deutsche Naturschutzrechtstag in seiner „Leipziger Erklärung“:

- **Schaffung eines umfassenden Landwirtschaftsgesetzes**, das „Definitionen, Ziele und Rahmenbedingungen für die künftige Agrarpolitik in Deutschland“ einschließlich „der Verpflichtungen“ festlegt von landwirtschaftlichen Betrieben für alle Arten der Landwirtschaft" **mit dem Ziel, "dass Umwelt, Klima und Biodiversität nicht mehr geschädigt werden"**.
- Forderung, parallel zur Verabschiedung eines solchen Landwirtschaftsgesetzes **die erste Säule auslaufen zu lassen EU-Förderung (landbasierte Direktzahlungen) und Umwandlung in ein System zur Belohnung von Umweltleistungen der Landwirte.**

Verbraucherfinanzierte Option („Borchert“)

- Im Grundsatz auch regulatorisch, weil sie auf der Einführung strengerer Tierwohlstufen ab einem bestimmten Zeitpunkt beruht
- Aber mit umfangreichem Förderelement
 - Investitionshilfe
 - Kosten- und Verlustausgleich, verbraucherfinanziert und zusätzlich zur regulären GAP-Förderung

Option Klimaeinkommen: Carbon farming

Entlohnung der Landwirtschaft für die Bindung von CO₂

- Technische Aspekte
- Förderaspekte
- Administrative aspekte

Außenhandelskomponente: Mirror Clauses

- Mirror-Klauseln

- EP-Änderungsantrag GAP-Reform

- Rechtsfragen

- Erklärung von EP, Rat und Kommission zur Verordnung (EU) 2021/2117, ABl. 2021 C 488/6

- EP-Änderungsantrag GAP-Reform 2021:

„Artikel 188a

Einfuhr von Agrarerzeugnissen und Agrarlebensmitteln aus Drittstaaten

Agrarerzeugnisse und Agrarlebensmittel dürfen nur dann aus Drittstaaten eingeführt werden, wenn sie – insbesondere in den Bereichen Umwelt und Gesundheitsschutz – den Produktionsstandards- und -anforderungen entsprechen, die für die entsprechenden in der Union geernteten Produkte oder aus diesen Produkten hergestellten Erzeugnisse gelten. Die Kommission kann im Wege von Durchführungsrechtsakten Konformitätsvorschriften für die Marktteilnehmer mit Blick auf Einfuhren erlassen, wobei sie Gegenseitigkeitsabkommen mit Drittstaaten berücksichtigt. Diese Durchführungsrechtsakte werden nach dem in Artikel 229 Absatz 2 genannten Prüfverfahren erlassen.

GAP-Reform 2021: Erklärungen zu mirror clauses

Gemeinsame Erklärung des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission zum vorausschauenden Engagement auf multilateraler Ebene bei der Anwendung der Gesundheits- und Umweltnormen der EU auf eingeführte landwirtschaftliche Erzeugnisse

Das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission stellen fest, dass im Einklang mit den internationalen Handelsregeln angestrebt werden muss, eine größere Kohärenz zwischen Gesundheits- und Umweltnormen, die für landwirtschaftliche Erzeugnisse in der Europäischen Union gelten, und solchen, die für eingeführte landwirtschaftliche Erzeugnisse gelten, herbeizuführen. Die Europäische Union hat diese Normen seit vielen Jahren kontinuierlich verschärft, um Angelegenheiten der nachhaltigen Entwicklung anzugehen, die weltweit von Belang sind, insbesondere den Klimawandel und den Verlust an biologischer Vielfalt, und um den Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger an hochwertigere und nachhaltigere Lebensmittel gerecht zu werden. Mit dem europäischen Grünen Deal und seinen sektorspezifischen Strategien, einschließlich der Mitteilung der Kommission „Vom Hof auf den Tisch“, wird die Verwirklichung dieses Ziels angestrebt und eine weitere Verschärfung dieser in der EU geltenden Normen — auch, falls entsprechend anwendbar, für eingeführte Erzeugnisse — herbeigeführt.

Das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission stellen fest, dass bei der Durchsetzung und Verbesserung internationaler Handelsregeln ein vorausschauendes Engagement auf multilateraler Ebene erforderlich ist, wenn die Ambitionen in Bezug auf internationale Umweltziele erhöht werden sollen. Wie in der Mitteilung der Kommission zur Überprüfung der Handelspolitik dargelegt, **ist es auch angebracht, dass die Europäische Union unter bestimmten, in den WTO-Regeln festgelegten Umständen vorschreibt, dass eingeführte landwirtschaftliche Erzeugnisse bestimmte Produktionsanforderungen erfüllen, damit die Wirksamkeit der für landwirtschaftliche Erzeugnisse in der Europäischen Union geltenden Gesundheits-, Tierschutz- und Umweltnormen gewahrt und zur vollständigen Umsetzung der Mitteilungen über den europäischen Grünen Deal und über die Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ beigetragen wird.** Die Europäische Union kann in Anbetracht der Bedeutung ihres Marktes im internationalen Handel ihre Hebelwirkung nutzen, um die Gesundheits- und Umweltnormen weltweit zu verschärfen und so zur Verwirklichung internationaler Umweltziele wie denen des Übereinkommens von Paris beizutragen.

Das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission begrüßen den breiter angelegten Ansatz, der in der Mitteilung über die Überprüfung der Handelspolitik **vorgeschlagen wird, was das notwendige stärkere Engagement auf multilateraler Ebene für die Behandlung zentraler Fragen anbelangt, etwa in Bezug auf strategische Vorräte, zumal Lebensmittel ein wesentliches Gut sind.** Die weltweite Ernährungssicherheit lässt sich nur verbessern, wenn die Instabilität auf den Agrarmärkten durch mehr Zusammenarbeit auf multilateraler Ebene verringert wird, die über den Abbau von Marktverzerrungen — einen notwendigen, aber nicht hinreichenden Faktor für die Stabilisierung der internationalen Märkte — hinausgeht.

GAP-Reform 2021: Erklärungen zu mirror clauses

Gemeinsame Erklärung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Anwendung der Gesundheits- und Umweltnormen der EU auf eingeführte landwirtschaftliche Erzeugnisse

Das Europäische Parlament und der Rat ersuchen die Kommission, **spätestens im Juni 2022 einen Bericht vorzulegen, der eine Bewertung des Grundprinzips und der rechtlichen Durchführbarkeit der Anwendung der Gesundheits- und Umweltnormen der EU (einschließlich Tierschutzvorschriften sowie Verfahren und Produktionsmethoden) auf eingeführte landwirtschaftliche Erzeugnisse und Agrar- und Lebensmittelerzeugnisse enthält** und in dem konkrete Initiativen zur Sicherstellung einer kohärenteren Anwendung dieser Normen im Einklang mit den WTO-Regeln dargelegt werden. Dieser Bericht sollte sich auf alle relevanten Politikbereiche beziehen, darunter auch, aber nicht nur auf die Bereiche Gemeinsame Agrarpolitik, Gesundheit und Lebensmittelsicherheit, Umweltpolitik und gemeinsame Handelspolitik.