



for a living planet®

WWF Deutschland
Martina Fleckenstein
WWF Vertretung Berlin
Hackescher Markt
Eingang: Große Präsi-
dentenstraße 10
10178 Berlin

Tel.: 030/30 87 42-00
Direkt: -13
Fax: 030/30 87 42 50
draeger@wwf.de
info@wwf.de
www.wwf.de

Öffentliche Anhörung zum Gesundheitscheck der Gemeinsamen Agrarpolitik

Januar 2008

1. Einführung

Der WWF begrüßt die öffentliche Anhörung zum Gesundheitscheck der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP)

Die GAP wurde in ihrer Geschichte diversen, grundlegenden Reformen unterzogen und hat einige tief greifende politische Richtungswechsel erlebt. Was einstmals als eine protektionistische Politik mit einer starken Ausrichtung auf Produktionssteigerung innerhalb der EU und den Schutz europäischer Landwirte vor externem Wettbewerb begann, versucht nun zunehmend eine stärker marktorientierte und nachhaltigere Landwirtschaft zu fördern und somit den Anliegen der europäischen Bürger Rechnung zu tragen. Der WWF begrüßt diesen politischen Richtungswechsel, geht aber davon aus, dass kontinuierliche Reformen nötig sind, um die GAP weiter in Richtung einer stärker umweltbezogenen und nachhaltigeren Politik zu bewegen. Der WWF ist der Meinung, dass langfristig gesehen Steuergelder ausschließlich dazu verwendet werden sollten, die Bereitstellung öffentlicher Güter, wie z.B. die Erhaltung von Biotopen, Landschaften und dem Kulturerbe zu fördern, welche keinen Marktwert haben, und nicht die Produktion von Gütern wie Fleisch, Milch oder Getreide, die einen Marktwert haben. Jegliche Stützung des Agrarsektors darf zumindest nicht umweltschädlich und nicht handelsverzerrend sein, d.h., sie muss mit den Green-Box-Bestimmungen vereinbar sein. Jegliche Förderung hat dem Klimaschutz und der Biodiversität Rechnung zu tragen,

Der GAP-Gesundheitscheck bietet kurzfristig die Möglichkeit, Veränderungen in Richtung einer nachhaltigeren Agrarpolitik zu machen. Der WWF ist der Auffassung, dass grundlegendere und langfristige Fragestellungen zur Zukunft der GAP, wie z.B. die Rolle der Zahlungen der 1. Säule vs. Zahlungen der 2. Säule, die Integration von Klimaschutzmaßnahmen und die Mittelzuweisung insgesamt, bei der anstehenden EU-Haushaltüberprüfung angegangen werden sollten.

2. Umsetzung und Vereinfachung der Betriebsprämienregelung

2.1 Vereinfachung der Betriebsprämienregelung

Der WWF würde ein System bevorzugen, in dem alle Betriebsprämienzahlungen als Pauschalbeihilfen auf nationaler oder regionaler Ebene gezahlt werden. Ein solches System wäre sehr viel einfacher, gerechter und transparenter. Die Mitgliedsstaaten sollten die Auswirkungen der Rechtsvorschriften bezüglich des Übergangs hin zu einheitlichen Zahlungssätzen prüfen und angemessene flankierende Maßnahmen zur Bekämpfung eventueller Umweltbeeinträchtigungen einführen. Den Mitgliedsstaaten sollte die schrittweise Einführung einheitlicher Zahlungssätze erlaubt werden, um den Landwirten Zeit zu geben, sich auf ein neues System umzustellen.



Der WWF unterstützt die Vergabe von Zahlungen an Landwirte für die Bereitstellung von Umweltgütern und die Erbringung von Umweltleistungen sowie zur Förderung nachhaltiger ländlicher Entwicklung. Langfristig stellen wir uns eine stark reformierte GAP vor, bei der ein sehr viel größerer Haushaltsanteil den Umweltmaßnahmen und Maßnahmen der ländlichen Entwicklung im Rahmen der 2. Säule der GAP zugewiesen wird. Die Mittel zur Förderung ländlicher Entwicklung würden auf Kosten der 1. Säule und der Betriebsprämienregelung mittels Mechanismen wie der Modulation aufgestockt werden (siehe die Kommentare bezgl. der Stärkung ländlicher Entwicklung).

Die GAP-Reform von 2003 bot den Mitgliedsstaaten eine Reihe von Optionen bei der Einführung produktionsentkoppelter Zahlungen im Rahmen der Betriebsprämienregelung. Das hat dazu geführt, dass 21 verschiedene Modelle in der EU eingeführt wurden, was die Situation entsprechend komplex macht. Da den Mitgliedsstaaten erlaubt wurde, die Zahlungen an Landwirte auf Basis früherer Zahlungsansprüche zu leisten - wofür sich die meisten der Mitgliedsstaaten der EU 15 entschieden - wird im Wesentlichen das Verteilungsmuster der Agrarzahlungen auf der Grundlage früherer Produktionsniveaus fortgesetzt, statt eine neue Zahlungsgrundlage zu etablieren. Dies bedeutet, dass größere, stärker kommerziell ausgerichtete Höfe weiterhin den Löwenanteil des Agrarhaushalts erhalten. Der WWF ist der Meinung, dass die derzeitige Situation langfristig nicht haltbar ist. Die Höhe der Beihilfen im Rahmen der Betriebsprämienregelung, die die Landwirte in den verschiedenen EU-Mitgliedsstaaten beziehen, variiert sehr stark, wobei diejenigen Landwirte, die am wenigsten auf solche Beihilfen angewiesen sind, in vielen Fällen die höchsten Beträge erhalten. So erhalten zum Beispiel Ackerbauern, deren Einkommen im vergangenen Jahr aufgrund hoher Marktpreise für Getreide und Körnerleguminosen erheblichen Aufwind bekamen, hohe Beihilfen zur "Einkommensstützung" von den Steuerzahlern. Es dürfte langfristig immer schwieriger werden, eine solche Vergabe öffentlicher Mittel zu rechtfertigen. Der WWF ist der Meinung, dass die langfristige Zukunft der GAP und insbesondere die Zukunft der Zahlungen der 1. Säule im Rahmen der anstehenden EU-Haushaltüberprüfung kritisch beleuchtet werden sollten. Kurzfristig sollte der GAP-Gesundheitscheck ein sehr viel einfacheres, gerechteres und transparenteres System einführen. Vor diesem Hintergrund fordert der WWF die Einführung von Pauschalbeihilfen auf nationaler oder regionaler Ebene, statt den Betriebsprämienzahlungen.

Eine der maßgeblichen Auswirkungen einer Hinwendung zu Pauschalbeihilfen wäre eine Einkommensumverteilung unter den Landwirten in den verschiedenen Agrarsektoren und Regionen, wobei es eine signifikante Anzahl sowohl an 'Gewinnern' als auch an 'Verlierern' geben würde. Ganz allgemein würde es zu einer Einkommensumverteilung von den intensiver bewirtschafteten hin zu eher extensiv bewirtschafteten Betrieben kommen und von Ackerbau- hin zu Grünlandregionen. Eine solche Einkommensumverteilung wird voraussichtlich eine Reihe von Umweltauswirkungen mit sich bringen, da die Landwirte ihre Wirtschaftstätigkeit den veränderten Rahmenbedingungen anpassen. Wir glauben, dass viele dieser Auswirkungen positiver Natur sein werden, würden aber anstreben, dass die Mitgliedsstaaten Folgenabschätzungen hinsichtlich des Übergangs hin zu einheitlichen Zahlungssätzen vornehmen, um Einsichten in die zu erwartenden wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Auswirkungen zu gewinnen. Dies würde den Mitgliedstaaten die Möglichkeit geben, flankierende Maßnahmen zur Bewältigung möglicher negativer Auswirkungen zu erwägen. Solche flankierenden Maßnahmen könnten von Zahlungen im Rahmen von Artikel 69 und von Agrarumweltmaßnahmen Gebrauch machen. Die schrittweise Einführung von Pauschalbeihilfen über einen Zeitraum von einigen Jahren wäre insofern von Nutzen, als dass die Landwirte Zeit hätten, sich an die Veränderungen des Einkommensniveaus anzupassen.



2.2 Cross-Compliance

Die Cross-Compliance-Regelung ist ein wichtiges Politikinstrument im Streben nach nachhaltiger Landwirtschaft und sollte beibehalten werden. Eine Erweiterung und Spezifizierung der Cross-Compliance-Anforderungen ist jedoch dringend geboten. Die Vorschriften für die „Erhaltung des guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustandes (GLÖZ) von Cross-Compliance sollten um die Themenkomplexe „verbesserte Wasserbewirtschaftung“ und „emissionsminderndes Landmanagement“ erweitert werden und relevante Auflagen, wie z.B. Gewässerrandstreifen oder Nährstoffmanagementpläne sollten festgelegt werden.

Grundsätzlich unterstützt der WWF die Cross-Compliance-Regelung und begrüßt die Verknüpfung von GAP-Zahlungen mit der Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften in den Bereichen Umweltschutz, menschliche Gesundheit, tierische und pflanzliche Gesundheit und Tierschutz.

Die Cross-Compliance-Regelung wurde 2005 eingeführt und ist erst seit 2007 vollständig in Kraft, d.h. alle 19 Grundanforderungen an die Betriebsführung (SMR) müssen seitdem erfüllt werden. Daher gibt es zurzeit noch relativ wenig Hinweise bezüglich der Wirksamkeit und Effizienz der Cross-Compliance-Regelung. Vorläufige Ergebnisse einer unabhängigen Bewertung der Cross-Compliance-Regelung¹ weisen allerdings darauf hin, dass deren Umsetzung zur Einführung systematischerer Kontrollen im Hinblick auf die Einhaltung der Rechtsvorschriften und zu einer Bewusstseinssteigerung der Landwirte bezüglich ihrer Pflichten geführt hat und es wird erwartet, dass sie zu einer verbesserten Erfüllung der Grundanforderungen führen wird. Diese Ergebnisse zeigen, dass eine Fortsetzung der Cross-Compliance-Regelung sinnvoll ist.

Der WWF kann keine Notwendigkeit für die Streichung von gesetzlichen Bestimmungen oder GLÖZ-Auflagen aus der Cross-Compliance-Regelung feststellen. Im Gegenteil, die Bewertung liefert Hinweise darauf, dass das Cross-Compliance-System in vielen Mitgliedstaaten verbessert werden muss. In einigen Fällen müssen Anforderungen und Standards genauer festgelegt werden, die Landwirte müssen besser informiert werden und verbesserte Kontroll- und Vollzugssysteme müssen eingerichtet werden. Der WWF ist der Auffassung, dass insbesondere bei den GLÖZ-Auflagen Verbesserungsbedarf besteht und dass einige neue Standards in den Anhang IV aufgenommen werden sollten. In dem Bewertungsbericht wird festgestellt, dass „einige Mitgliedstaaten besondere Anstrengungen unternommen haben, um die Verpflichtungen so zu konzipieren und gezielt anzuwenden, dass ein realer Umweltnutzen entsteht. In anderen Fällen aber sind einige der Verpflichtungen derart allgemein gehalten, dass von ihnen kein wirklicher Nutzen zu erwarten ist.“ In den letzteren Fällen sollte die Kommission die Mitgliedstaaten auffordern, die GLÖZ-Auflagen zu verbessern. Der derzeitige Anwendungsbereich der GLÖZ-Regelungen erscheint unnötig restriktiv mit einer starken Betonung der Böden. Eine Ergänzung der GLÖZ-Auflagen um die Themenkomplexe „verbesserte Wasserbewirtschaftung“ und „emissionsminderndes Landmanagement“ wäre förderlich. Spezifische Auflagen in dieser Hinsicht könnten Anforderungen an Gewässerrandstreifen mit dem Ziel der Verminderung der Nährstoffauswaschung beinhalten und helfen, Probleme wie die Eutrophierung zu mindern. Weitere Probleme, die mittels der Cross-Compliance-Regelung angegangen werden könnten, sind Bewässerung und zu starke Wasserentnahme.

¹ Alliance Environnement (2007) Evaluation of the Application of Cross Compliance as foreseen under Regulation 1782/2003. Part 1: Descriptive Report and Part 2: Replies to Evaluation Questions. Reports for DG Agriculture



Hinsichtlich der Verminderung der Emissionen aus der Landwirtschaft sollten Anforderungen zum verbesserten Düngermanagement aufgenommen werden, wie z.B. Nährstoffmanagementpläne und spezifische Anforderungen an das Management von Niedermoorstandorten. Umbrüche von Niedermoorstandorten zum Anbau von Bioenergiepflanzen sollte sowohl aus der Perspektive des Klimaschutzes als auch des Gewässerschutzes verboten werden. Dies würde sowohl die Emissionen verringern als auch den Eintrag von Nitraten in die Gewässer. Eine weitere Maßnahme könnte die verbindliche Flächenbindung sein, die ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Tierhaltung und Pflanzenbau gewährleistet.

Verbessert werden sollten auch die Anforderungen zum Schutz von Dauergrünland. Grünlandflächen sind sowohl für den Klimaschutz (Kohlenstoffsenke), den Wasserschutz (Reduktion von Stoffeinträgen) und die Biodiversität von zentraler Bedeutung. Derzeit sind erhebliche Veränderungen der Dauergrünlandbestände zu beobachten, verursacht unter anderem durch den Biomasseboom und die steigenden Agrargüterpreise. Dabei kommt es auch zum Umbruch naturschutzfachlich wertvoller Grünlandflächen. Die derzeitigen Anforderungen im Rahmen der Cross-Compliance Regelung können hier keinen effektiven Schutz gewährleisten. Verpflichtend eingeführt werden sollte der Schutz von Dauergrünland auf Betriebsebene statt auf regionaler Ebene, wie er zurzeit mehrheitlich von den Mitgliedstaaten eingeführt worden ist. Naturschutzfachliche wertvolle Grünlandflächen sollten vorrangig pro Betrieb ausgewiesen.

2.3 Teilweise gekoppelte Beihilfen

Der WWF unterstützt die Umstellung auf vollständig entkoppelte Beihilfen, befürwortet aber die Anwendung flankierender Maßnahmen wie z.B. eine Maßnahme im Rahmen eines überarbeiteten Artikels 69, um negativen Umweltauswirkungen entgegenzusteuern.

Grundsätzlich unterstützt der WWF die vollständige Entkoppelung der Beihilfen von der Produktion als ein Beitrag zur Umstellung auf ein transparenteres Beihilfesystem. Wir erkennen aber auch an, dass teilweise gekoppelte Beihilfen möglicherweise bestimmte ökologisch wichtige Bewirtschaftungssysteme unterstützen können, die unter Bedingungen einer vollständigen Entkoppelung nicht überleben würden, wie z.B. die extensive Produktion von Fleischrindern. Der Verlust solcher Bewirtschaftungssysteme würde in einigen Regionen Europas negative Auswirkungen auf die Artenvielfalt und auf Landschaften mit sich bringen. Statt einer Beibehaltung teilweise gekoppelter Beihilfen befürwortet der WWF die Anwendung flankierender Maßnahmen mit dem Ziel des Erhalts ökologisch wichtiger landwirtschaftlicher Bewirtschaftungssysteme. Möglichkeiten bieten sich hierzu z.B. in der Anwendung einer Maßnahme im Rahmen eines überarbeiteten Artikels 69 mit dem Ziel der Unterstützung spezifischer Produktionsarten oder landwirtschaftlicher Systeme oder bei der Entwicklung entsprechender Agrarumweltprogramme. Die Anwendung des Art. 69 ist zu bevorzugen, da dies eine Umschichtung von Finanzmitteln aus der 1. Säule hin zu Umweltzielen bedeuten würde, statt die oft schon überstrapazierten Agrarumwelthaushalte noch weiteren Belastungen auszusetzen. Beihilfen sollten pro Hektar gezahlt werden und vorrangig an Betriebe und Gebiete gehen, die den höchsten ökologischen Wert aufweisen.



2.4 Höchst- und Mindestbeträge

Der WWF unterstützt die von der Kommission vorgeschlagene Einführung von Höchstbeträgen für Beihilfen und die Verwendung der eingesparten Mittel für eine neue Maßnahme im Rahmen eines überarbeiteten Artikels 69. Eine Untergrenze sollte nicht zu einer Benachteiligung ökologisch wichtiger Kleinbetriebe führen.

Die derzeitige Verteilung der Betriebsprämienzahlungen spiegelt größtenteils historische Produktionsniveaus wider. Der WWF unterstützt die Umverteilung der GAP-Agrarstützung dahingehend, dass ein sehr viel größerer Anteil des Etats auf die Erreichung von Umweltzielen und auf die nachhaltige Entwicklung der ländlichen Räume ausgerichtet wird. Zu diesem Zweck unterstützt der WWF die Einführung einer Obergrenze für Beihilfezahlungen, wie in der Kommissionsmitteilung (COM (2007) 722) vorgeschlagen. Die eingesparten Mittel sollten zur Förderung ökologisch wichtiger Betriebstypen und Bewirtschaftungssysteme im Rahmen eines überarbeiteten Artikel 69 eingesetzt werden. Ohne eine weitergehende Analyse ist es schwierig zu beurteilen, wie sich die Anwendung einer Untergrenze für Beihilfezahlungen in ökologischer Hinsicht auswirken würde. Das wichtigste Anliegen des WWF ist es in dieser Hinsicht, dass eine Untergrenze nicht kleine Teilsubsistenz-Bauern oder Teilzeitlandwirte vom Erhalt von Beihilfen ausschließen sollte, sofern diese eine wichtige Rolle bei der Bewirtschaftung ökologisch empfindlicher Flächen spielen.

3. Neue Chancen und Verbesserung der Marktorientierung

3.1 Flächenstilllegung bei Getreide

Der WWF unterstützt die Abschaffung der Flächenstilllegung als Maßnahme zur Angebotssteuerung und die Anwendung von Cross-Compliance, Agrarumweltmaßnahmen und/oder Maßnahmen im Rahmen eines überarbeiteten Art. 69 im Hinblick auf die Erhaltung des Umweltnutzens, den die derzeitige Regelung erbracht hat.

Obgleich die Flächenstilllegung als eine Maßnahme zur Angebotssteuerung eingeführt wurde, hat sie eine Reihe von Vorteilen aus Umweltsicht mit sich gebracht. Dazu gehören z.B. die Bereitstellung von Futterquellen für Vögel im Winter und die Verminderung diffuser Wasserverschmutzung. Die Umstellung hin zu einer mehr marktorientierten Gemeinsamen Agrarpolitik mit entkoppelten Beihilfen bedeutet, dass es keinen Grund mehr gibt, Flächenstilllegung aus Gründen der Angebotssteuerung beizubehalten. Allerdings ist es wichtig, den Umweltnutzen, den die Flächenstilllegung mit sich gebracht hat, zu erhalten und sicherzustellen, dass dieser ökologische Nutzen mittels alternativer Maßnahmen weiterhin erbracht wird.



Der WWF ist der Auffassung, dass es eine Reihe von Möglichkeiten dafür gibt, die Umweltvorteile der Flächenstilllegung zu erhalten, und zwar:

- Überarbeitung des GLÖZ mit Aufnahme obligatorischer Auflagen, wie Einschränkungen bei Mahdzeitpunkten auf Brachen oder Vorgaben für spezifische Breiten für Ackerrandstreifen
- Gewährleistung, dass Agrarumweltprogramme im Hinblick auf Bewirtschaftungsoptionen für Brachen überarbeitet werden
- Anwendung eines überarbeiteten Art. 69 mit Zahlungen für "Ökologische Flächenstilllegung"

Diese Maßnahmen könnten prinzipiell als ein Maßnahmenpaket gehandhabt werden. Die Cross-Compliance-Regelung würde die Pflichtmaßnahmen beinhalten, die auf die Vermeidung von Umweltschäden abzielen. Agrarumweltmaßnahmen und/oder Maßnahmen im Rahmen des Art. 69 würden zusätzliche, freiwillige Optionen bieten, mit dem Ziel, aufwendigere Bewirtschaftungsverfahren anzuregen und zu fördern. Der WWF ist davon überzeugt, dass die Cross-Compliance-Regelung das Fundament bilden sollte, auf welches weitere Maßnahmen aufbauen. Landwirte erhalten signifikante Beihilfen im Rahmen der Betriebsprämienregelung und sollten nicht in der Lage sein, ihre Betriebe in einer Weise zu bewirtschaften, bei der davon auszugehen ist, dass sie zu Umweltschäden führen wird. Beispielsweise könnte die Abschaffung der Flächenstilllegung in manchen Gegenden aufgrund verstärkter Produktion Probleme wie die diffuse Verschmutzung verschlimmern. Eine Möglichkeit, diesem Problem vorzubeugen, wären Regelungen für obligatorische Ackerrandstreifen und Gewässerrandstreifen. Erst wenn die rechtlichen Ansätze verstärkt wurden, sollten freiwillige Maßnahmen in Erwägung gezogen werden. Bezüglich solcher freiwilligen Ansätze wäre ein Vorteil der Anwendung von Maßnahmen im Rahmen des Art. 69 statt der Nutzung von Agrarumweltmaßnahmen, dass die Umweltvorteile weiterhin mithilfe des Etats der 1. Säule ‚eingekauft‘ werden, sodass sie nicht aus den ohnehin oft überstrapazierten Agrarumwelthaushalten finanziert werden müssten. Würde entschieden, die Beibehaltung der Umweltvorteile der Flächenstilllegung mittels der Agrarumweltprogramme zu finanzieren, so wäre dies ein weiteres Argument für eine beträchtliche Aufstockung des Etats der 2. Säule mittels eines höheren Modulationsanteils (siehe Abschnitt 4.2.), um diese Maßnahmen zu finanzieren.

3.2 Milchquotenregelung

Der WWF unterstützt das schrittweise Auslaufen der Milchquotenregelung, allerdings nicht, bevor nicht für alle Mitgliedstaaten eine umfassende Bewertung der zu erwartenden Umweltauswirkungen vorgenommen wurde. Flankierende Maßnahmen zur Förderung ökologisch wichtiger Milchvieh-Betriebssysteme sollten mittels eines überarbeiteten Art. 69 aus dem Etat der 1. Säule finanziert werden.

Ebenso wie die Flächenstilllegung wurde auch die Milchquotenregelung als eine Maßnahme zur Angebotssteuerung eingeführt. Die Entwicklungstendenz in Richtung starken internen und externen Bedarfs und hohe Preise für Milchprodukte deuten darauf hin, dass die Milchquotenregelung ausgedient hat. Der WWF kann zwar nachvollziehen, warum die Kommission einen graduellen Anstieg der Quote bis zu ihrer Abschaffung im Jahr 2015 vorschlägt, trägt aber Sorge, dass es aufgrund der Umstrukturierung im Milchsektor zu Umweltschäden kommen könnte. Die Entwicklung im Milchsektor geht schon jetzt in Richtung einer immer geringeren Anzahl von immer größeren Betrieben mit größeren Herden. Kleine und mittlere Milchviehbetriebe stehen unter Druck und Strukturwandel kann zu Problemen in Landschaft und Umwelt führen. Die Milchquotenrege-



lung hat praktisch die Umstrukturierung des Sektors gebremst und dazu beigetragen, die Milchproduktion in den eher randständigen Gebieten aufrecht zu erhalten. Wie auch die Mitteilung der Kommission hervorhebt, wird es einigen Regionen schwer fallen, ein Mindestniveau an Milchproduktion beizubehalten. Wo in solchen Regionen die Milchviehwirtschaft mit der Erhaltung der biologischen Vielfalt und landschaftlicher Werte in Zusammenhang steht, könnte der Verlust solcher Bewirtschaftungsformen negative Umweltauswirkungen mit sich bringen. Ferner sollten auch die sozialen Auswirkungen genau bedacht werden. Der WWF ist der Auffassung, dass keine Änderungen an der Milchquotenregelung vorgenommen werden sollten, bevor nicht für alle Mitgliedstaaten eine umfassende Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt wurde und die voraussichtlichen Umweltauswirkungen der Quotenaufstockung bekannt sind.

Der WWF versteht, dass die Milchquotenregelung langfristig gesehen nicht beibehalten werden kann und unterstützt daher die Anwendung flankierender Maßnahmen zur Vermeidung umweltschädigender Auswirkungen, die sich aus der Abschaffung der Quotenregelung ergeben können. Der WWF ist der Meinung, dass gewichtige Argumente für die Anwendung eines überarbeiteten Art. 69 zur Förderung kleiner Milchviehbetriebe in Regionen vorliegen, in denen diese Wirtschaftsform ökologisch bedeutsam ist. Mit anderen Worten: Die Fördermittel sollten aus dem Etat der 1. Säule stammen. Agrarumweltprogramme im Rahmen der 2. Säule sind eine weitere Möglichkeit, aber wie schon oben dargelegt, sind wir besorgt, dass diese Programme zu starken Belastungen ausgesetzt werden, bei gleichzeitig unzureichender Mittelzuweisung. Nur wenn mittels Modulation der Etat erheblich aufgestockt werden kann, sollten zusätzliche Anforderungen an die 2. Säule gestellt werden.

4. Bewältigung neuer Herausforderungen

4.1 Klimawandel, Bioenergie, Wasserwirtschaft und Artenvielfalt

Der WWF stimmt mit der Kommission darin überein, dass der Klimawandel, die Wasserbewirtschaftung und der Erhalt der Artenvielfalt entscheidende Herausforderungen für die Zukunft darstellen und dass entsprechende Maßnahmen ergriffen werden müssen. Der WWF ist der Auffassung, dass die 2. Säule heute schon in der Lage ist, diese Herausforderungen anzugehen, sofern ihnen im Rahmen der Ländlichen Entwicklungsprogramme ausreichend Vorrang eingeräumt und die Mittelzuteilung für die 2. Säule erheblich aufgestockt wird.

Der WWF begrüßt die Tatsache, dass in der Mitteilung der Kommission die wichtigsten Umweltprobleme anerkannt werden, die in den kommenden Jahren konzertierte Maßnahmen erfordern werden. Klimawandel, Wasserbewirtschaftung und Artenvielfalt waren die drei Themen, die vom WWF, LUPG und SNM² als vorrangige Maßnahmenbereiche für den Programmplanungszeitraum für Ländliche Entwicklung 2007-2013 benannt wurden. Klimawandel sollte jedoch immer beide Aspekte beinhalten: Anpassung der Landwirtschaft an den Klimawandel und die Rolle der Landwirtschaft als Emittent von Treibhausgasen. Zusätzlich zu berücksichtigen ist die klimabezogene Artenverschiebung. Die landwirtschaftlichen Flächen nehmen diesbezüglich

² WWF, LUPG, SNM (2005): Umweltschutz in der ländlichen Entwicklung - Leitlinien für die Programmplanung – Ein auf den Ergebnissen des Projektes ‚Europe’s Living Countryside (ELCo)‘ aufbauendes Handbuch



eine zentrale Rolle ein. Der derzeitige Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) beinhaltet schon heute eine Fülle an Maßnahmen, die, sofern sie korrekt angewendet und angemessen finanziert werden, einen realen Beitrag zur Bewältigung der oben genannten Herausforderungen im Umweltbereich leisten können. Während der Schwerpunkt 2 im Hinblick auf Umweltmaßnahmen von besonderer Bedeutung ist, spielen alle vier Schwerpunkte eine Rolle bei der Erzielung von Ergebnissen im Umweltbereich.

Die Schlüsselthemen, die in Bezug zum ELER zu bedenken sind, sind Folgende: 1) das Verhältnis zwischen den einzelnen Schwerpunkten und Maßnahmen und die Art und Weise, wie die Mitgliedstaaten die zur Verfügung stehenden Maßnahmen anwenden und 2) die insgesamt zur Verfügung stehenden Mittel für den ELER. Unsere erste Bewertung von genehmigten Ländlichen Entwicklungsprogrammen für 2007-2013 deutet darauf hin, dass die Mitgliedstaaten den Problembereichen Artenvielfalt, Klimawandel und Wasserbewirtschaftung sehr unterschiedliche Bedeutung beimessen. Dies zeigt sich sowohl im Verhältnis zwischen den Schwerpunkten und Maßnahmen als auch in den ihnen jeweils zugewiesenen Finanzmitteln. In vielen der neuen Mitgliedstaaten, wie z.B. Polen und Litauen, wird die Finanzierung von Maßnahmen der 1. Säule, wie beispielsweise die Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe, stärker betont als Maßnahmen der 2. Säule, wie Agrarumweltprogramme und Zahlungen im Rahmen von Natura 2000. Dies wäre für sich genommen nicht problematisch, wenn die Mittel des Schwerpunkts 1 beispielsweise gezielt dafür eingesetzt würden, die Energieeffizienz der landwirtschaftlichen Betriebe zu verbessern oder den Wassereinsatz zu verringern. Aufgrund bestehender Erfahrungen lässt sich aber sagen, dass dies nicht oft der Fall ist. Sogar innerhalb der Mitgliedstaaten, die einen hohen Anteil der Finanzmittel dem Schwerpunkt 2 zuweisen, sind die geförderten Maßnahmen nicht immer diejenigen, die am ehesten zur Bewältigung der entscheidenden Umweltfragen beitragen würden. So weist zum Beispiel Finnland 81% der Mittel für ländliche Entwicklung dem Schwerpunkt 2 zu, aber 55% dieses Anteils wird für die Maßnahme ‚benachteiligte Gebiete‘ bereitgestellt, welche mehr sozioökonomisch als ökologisch ausgerichtet ist. Der ELER bietet schon heute ein beträchtliches Potenzial für die Bewältigung der Schlüsselthemen im Umweltbereich, wie sie von der Kommission benannt werden, kann aber nur wirksam werden, wenn die Mitgliedstaaten ihnen in ihren Landesentwicklungsprogrammen (LEP) ausreichend Vorrang einräumen und die Maßnahmen entsprechend ausgestalten. Dies erfordert politischen Willen von den Mitgliedstaaten und eine genauere Prüfung der LEP durch die Kommission während ihrer Genehmigung und Umsetzung.

Die Gesamthöhe der Finanzmittel für den ELER ist ebenfalls ein kritischer Faktor für dessen Wirksamkeit bei der Bewältigung der entscheidenden Herausforderungen im Umweltbereich. Der WWF ist der Meinung, dass die Finanzierung des ELER erheblich aufgestockt werden muss, um sowohl die von der Kommission identifizierten Herausforderungen anzugehen, als auch, wie in dieser Eingabe hervorgehoben wurde, angemessene flankierende Maßnahmen zu finanzieren, wie z.B. Agrarumweltprogramme, die erforderlich sind, um die Auswirkungen der Reformen in der 1. Säule der GAP, z.B. die Abschaffung der Flächenstilllegung und der Milchquotenregelung, zu mindern. Das Finanzvolumen der 2. Säule hält eindeutig nicht mit den ständig wachsenden Anforderungen, die an sie gestellt werden, Schritt. Wenn die Kommission und die Mitgliedstaaten die Bewältigung der Herausforderungen im Umweltbereich, wie dem Klimawandel, dem Rückgang der Artenvielfalt oder Verbesserungen bei der Wasserbewirtschaftung wirklich ernst nehmen, dann muss das Gleichgewicht bei der Finanzierung der GAP beträchtlich in Richtung der 2. Säule verschoben werden (s. Abschnitt 4.2).



Abschließend ist der WWF der Auffassung, dass solange die Betriebsprämienregelung und die Cross-Compliance-Regelung bestehen, von den Mitgliedstaaten öffentliche Stellungnahmen hinsichtlich des Beitrags der Maßnahmen der 1. Säule zur Bewältigung der Herausforderungen im Umweltbereich eingefordert werden sollten. Insbesondere sollte von ihnen verlangt werden, aufzuzeigen, wie die Cross-Compliance und speziell die GLÖZ-Auflagen im Hinblick auf die Umweltprobleme ausgestaltet wurden.

4.2 Stärkung der Entwicklung des ländlichen Raums

Der WWF unterstützt eine stärkere Anhebung der Modulation als von der Kommission vorgeschlagen wird, und zwar um jährlich 4% in den Haushaltsjahren 2010 bis 2013, um Herausforderungen in den Bereichen Umwelt und ländliche Entwicklung bewältigen zu können. Ein Teil der so freigesetzten Mittel sollte speziell für Umweltmaßnahmen und -programme zweckbestimmt werden. Langfristig gesehen erhofft sich der WWF eine grundlegende Reform der GAP, wobei Beihilfen ausschließlich für öffentliche Güter gezahlt werden.

Der WWF unterstützt die Aufstockung der Finanzmittel der 2. Säule mittels Modulation. Die von der Kommission vorgeschlagenen Sätze sind aber wenig ehrgeizig und erbringen nur eine Verlagerung von 13% der Finanzmittel von der 1. zur 2. Säule der GAP bis zum Jahr 2013. Wir sind der Ansicht, dass dies weder ausreicht, um die von der Kommission selbst identifizierten Herausforderungen im Umweltbereich anzugehen, noch dazu, die flankierenden Maßnahmen zu finanzieren, die nötig sind, um den Auswirkungen anderer Reformen der 1. Säule entgegenzuwirken. Der WWF möchte die Kommission und die Mitgliedstaaten ansuchen, bezüglich der Modulation schneller und tief greifender zu agieren, als derzeit vorgesehen ist. In Anerkennung der Auswirkungen auf landwirtschaftliche Einkommen und des Bedarfs an zusätzlichen Verwaltungskapazitäten in vielen Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Umsetzung einer erweiterten 2. Säule schlagen wir eine Anhebung der Modulation auf mindestens 4% pro Jahr in den Haushaltsjahren 2010 bis 2013 vor, d.h. ein Modulationssatz von insgesamt 21% bis zum Jahr 2013. Eine Anhebung um 4% wird voraussichtlich zusätzliche €1.0-1.2 Mrd. pro Jahr für den ELER bereitstellen. Es ließe sich durchaus auch argumentieren, dass ein noch höherer Modulationssatz sinnvoll wäre. Die Agrarkommissarin Mariann Fischer-Boel selbst hat in etlichen ihrer Reden im Laufe des Jahres 2007 darauf hingewiesen, dass die Finanzmittel für ländliche Entwicklung für 2007 bis 2013 €20 Mrd. unter dem Betrag liegen, den die Kommission im Anschluss an die Vereinbarung der Regierungschefs über die Finanzielle Vorausschau empfohlen hatte. Über die Anhebung der Modulation im derzeitigen Programmplanungszeitraum hinaus setzt sich der WWF für eine sehr viel grundlegendere Reform der GAP ein, mit einer erheblich stärkeren Verlagerung von Fördermitteln von der 1. zur 2. Säule. Der WWF ist der Meinung, dass langfristig gesehen Beihilfen ausschließlich für die Bereitstellung öffentlicher Güter gezahlt werden sollten. Die 1. Säule sollte schrittweise abgeschafft werden und eine neue „Gemeinschaftliche Politik für den Ländlichen Raum und die Umwelt“ sollte eingeführt werden.

Der WWF fordert darüber hinaus, dass die Belange des Klimaschutzes in die Zielsetzung und in den spezifischen Förderkonditionen des Europäischen Landwirtschaftsfonds zur Entwicklung des Ländlichen Raums verankert werden. Förderansätze mit klimaschädlichen Auswirkungen sollten eingestellt werden. Maßnahmen könnten unter anderem die verstärkte Förderung der dezentralen Nutzung erneuerbarer Energien sein, insbesondere der Bau dezentraler Biogasanlagen, oder aber die verstärkte Förderung des Ökolandbaus.



Wenn die Kommission und die Mitgliedstaaten die Bewältigung der oben erwähnten Herausforderungen im Umweltbereich wirklich ernst nehmen, befürwortet der WWF, dass zumindest ein Teil der aus angehobener Modulation freigesetzten Mittel für entsprechende Umweltmaßnahmen und –programme zweckgebunden wird. Die Mitgliedstaaten wären gefordert, in ihren nationalen Ländlichen Entwicklungsstrategien und LEP aufzuzeigen, wie sie diese Herausforderungen angehen und sie müssten entsprechende Maßnahmen, Finanzrahmen und Zielvorgaben darlegen. Die Kommission könnte auch eine Anhebung des Mindestprozentsatzes der für den Schwerpunkt 2 – („Verbesserung der Umwelt und der Landschaft“) vorgesehenen Mittel von derzeit 25% auf 40% vorsehen, um sicherzustellen, dass der Umwelt stärker Vorrang eingeräumt wird.