Verankerung des Klimaschutzes in der GAP nach 2020

Bernhard Osterburg
Johann Heinrich von Thünen-Institut, Braunschweig, Stabsstelle Klima

Fachtagung Klimaschutz. Was kann die Landwirtschaft tun?
09.07.2019 am Thünen-Institut, Braunschweig

Gliederung

1. Entwürfe zum EU-Rechtrahmen
2. Finanzierung und agrarumweltpolitische Elemente
3. EU-Klimaziele
4. Optionen für eine stärkere Integration von Klimaschutzzielen
5. Diskussion

Elemente der GAP nach 2020

Kommunikation der EU-Kommission 11/2017 COM(2017) 713 final „The Future of Food and Farming"

- Mehr Subsidiarität, mehr regionale Verantwortung
- Angleichung der Zahlungsniveaus zwischen Mitgliedsländern
- Bessere Nutzung von Forschung und Innovation, Modernisierung
- Fortführung der Einkommenshilfen, Kappung und Degression von Direktzahlungen, Umverteilung
- Risikovorsorge, Erhöhung der „Resilienz"
- Gesellschaftlichen Anforderungen gerecht werden
- Stärkung Umwelt- und Klimaschutz (3 von 9 Zielen)
- Stärkere Ziel- und Ergebnisorientierung (auf Programmebene)

Legislativvorschläge vom Juni 2018

- Die Verordnung zum **GAP-Strategieplan** für den Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) zu finanzierenden Strategiepläne
- **Finanzverordnung** über die Finanzierung, Verwaltung und Überwachung der GAP,
- die **Marktordnungsverordnung** zur Änderung der einschlägigen Verordnungen der letzten Förderperiode

Finanzierung und agrarumweltpolitische Elemente

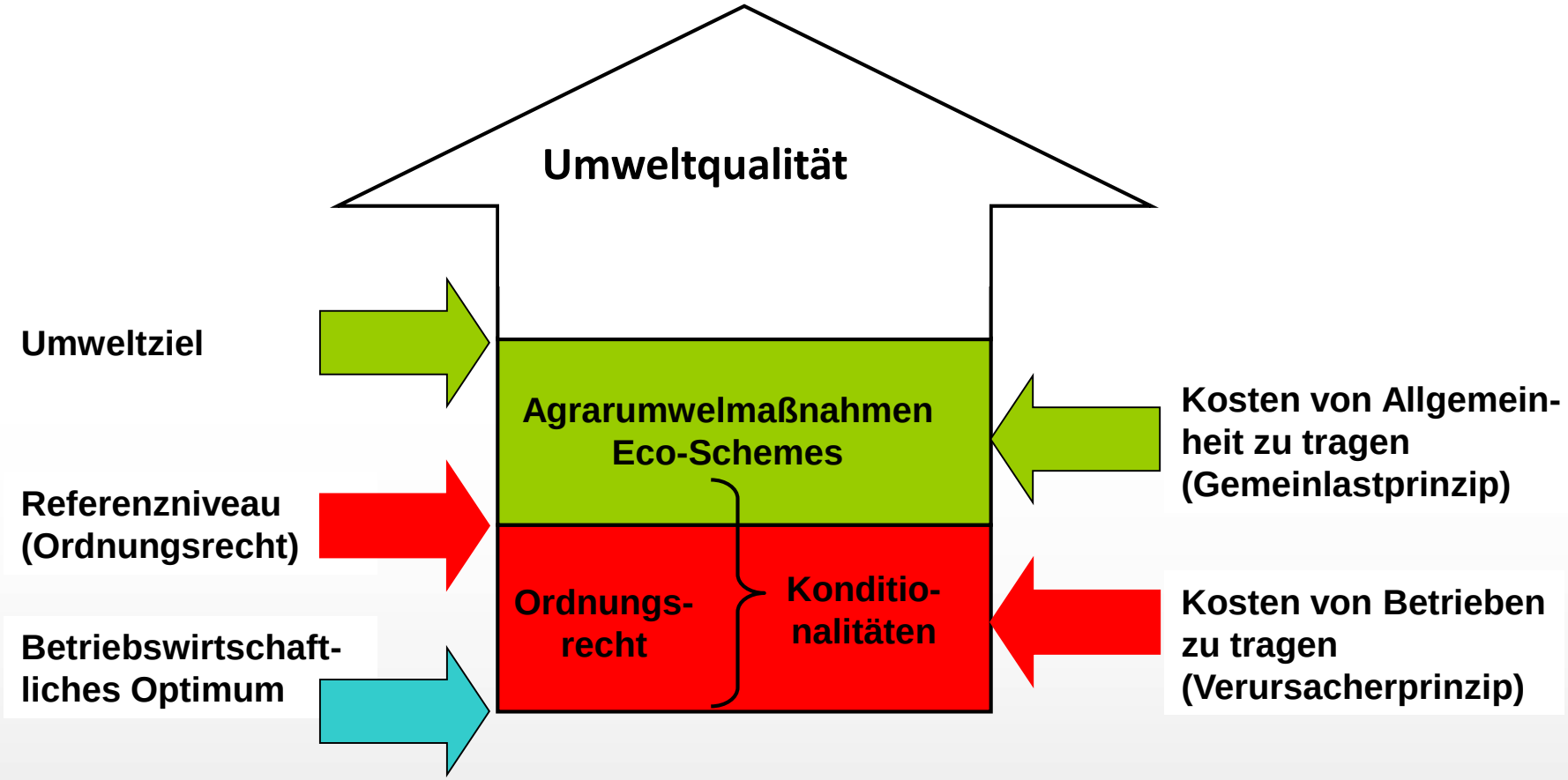
Finanzierung:

- Mittelkürzung der GAP 2021-2027 ggü. 2014-2020 auf Ebene der EU-27 um 15% (1. Säule 11%, 2. Säule 28%)
- Umverteilung von bis zu 15% der beiden Säulen in beide Richtungen möglich
- 30% der 2. Säule für umwelt- und klimabezogene Maßnahmen
- Ziel für EU-Budget: 25% für Klimamaßnahmen

Instrumente

- Konditionalitäten: Cross Compliance + Greening-Elemente + neue Anforderungen (Düngeplanung, kohlenstoffreiche Böden)
- Eco-Schemes der 1. Säule (1-jährig)
- Fortschreibung 2. Säule, geänderte Kofinanzierungssätze

Umweltziele und Eigentumsrechte



Quelle: OECD (2001, 2010)

Klimaschutzziele der EU

Treibhausgas-Emissionsminderungen in %

- Ratsbeschluss Dez. 2014 zum klima- und energiepolitischen Rahmen: bis 2030: -40% im Rahmen des Paris-Abkommens
- „low carbon economy in 2050“: -80 bis -95% ggü. 1990
- **Drei Säulen:** Emissionshandel (ETS: Energiesektor/Industrie), Lastenteilung (Gebäude, Verkehr, Gewerbe, Landwirtschaft), Landnutzung, Landnutzungsänderung und Wald (LULUCF)
  - Lastenteilungs-Verordnung: Minderungsziele und Anpassungspfade auf Ebene der Mitgliedstaaten
  - LULUCF-Verordnung: schreibt LULUCF-Beschluss 2013 fort, Schritt zur Integration von LULUCF in die EU-Klimaziele, „no-debit“-Ziele gerechnet „gegen eine Referenzsituation“, also anders als im Klimaschutzplan 2050: Nettosenke erhalten „gegenüber der Atmosphäre“

Vorschlag der EU-Kommission zur Integration von LULUCF in die Klimaschutzpolitik

Klima- und Energierahmen 2030

-40% Emissionsminderung in der EU bis 2030 (gg. 1990)

ETS

-43%

(gg. 2005)

Strom/Energie, Industrie, innereuropäischer Flugverkehr

Max. 100 Mt CO_2-Äq

Non-ETS

-30%

(gg.2005)

Transport, Gebäude, Abfall, Landwirtschaft, LULUCF

ESR

-30%

Volle Flexibilität

Max. 280 Mt CO_2-Äq

LULUCF

≤ 0%

„no-debit“

Ausgleich in LULUCF zw. den MS möglich, um „no-debit“ zu erreichen

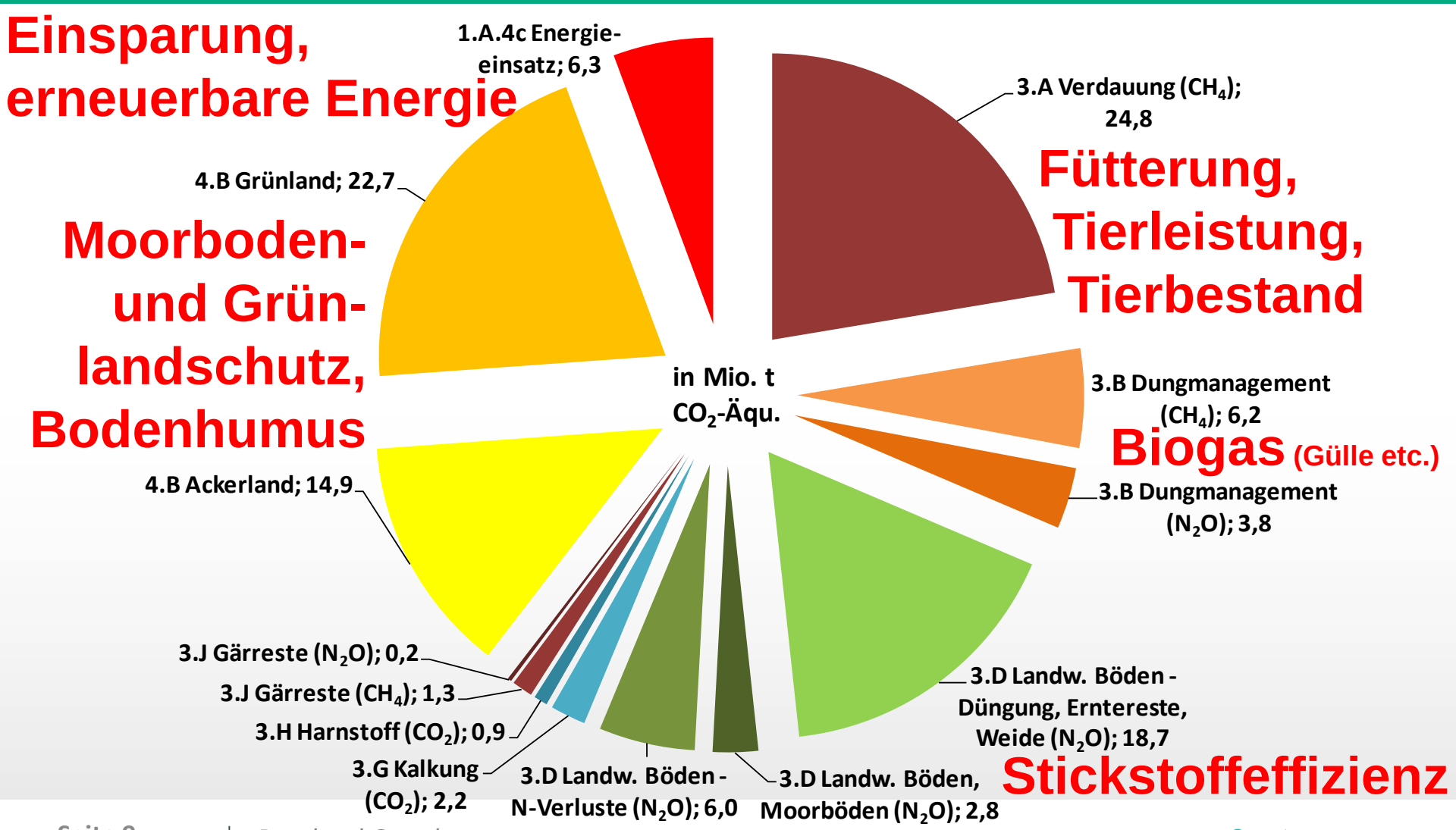
EU-weit, nach MS über einen Schlüssel verteilt

Quelle: Wehrheim, P. , 2016. Proposal on Land Use, Land U
Regulation“), European Parliament, DG Climate, Presentation 29.09.2016.

THÜNEN

THG-Emissionen des deutschen Agrarsektors

(ca. 111 Mio. t $CO_{2\text{-äq.}}$ p.a. = 12,5 % aller THG; NIR 2017 für 2015)



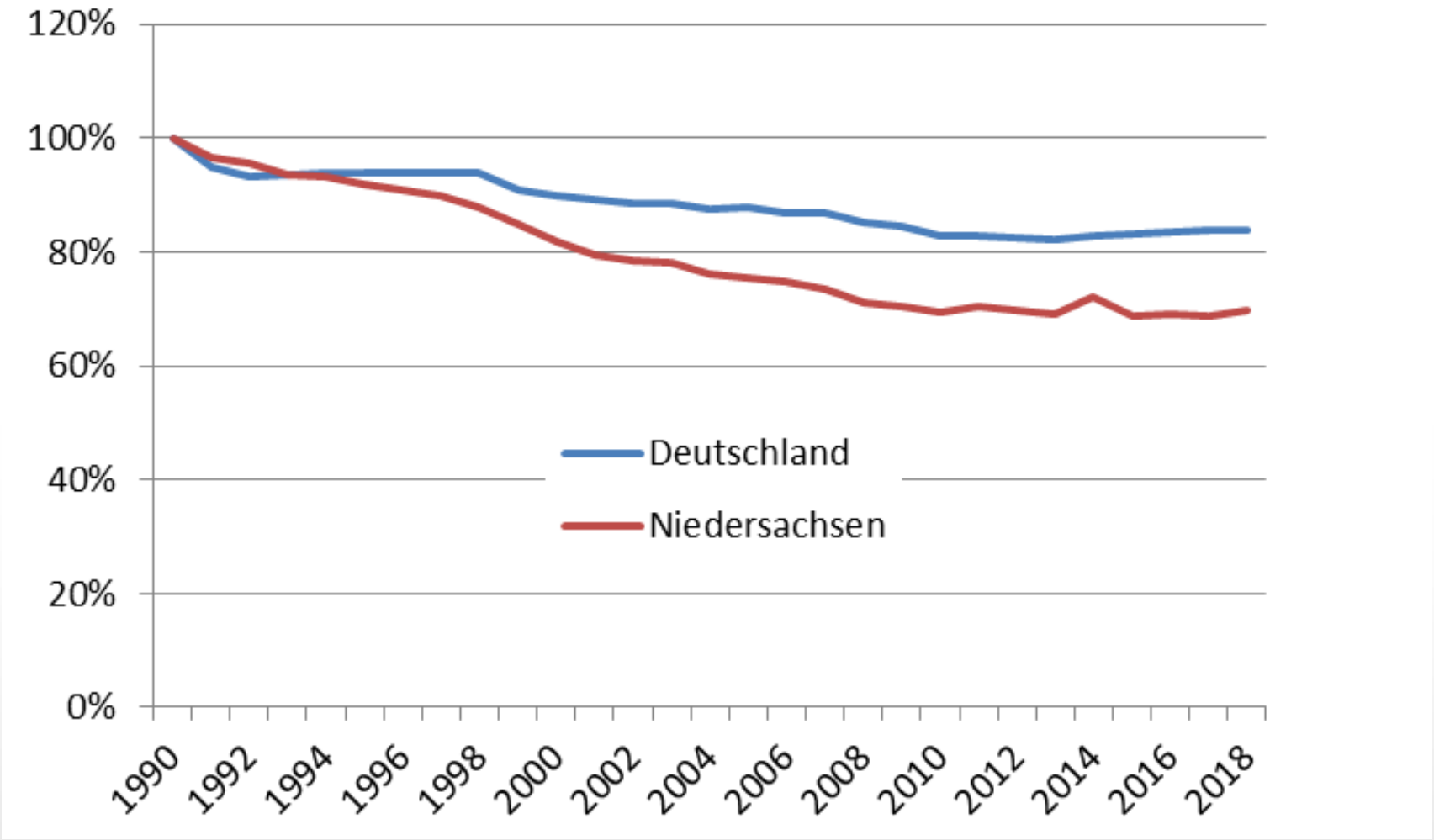
Optionen für Klimaschutzmaßnahmen in der GAP I

- **Senkung der N-Überschüsse** (70 kg/ha bis 2028-2032) und der NH_3-Emissionen, Verbesserung der Stickstoffausnutzung: Beratung, investive Förderung, AUKM, EIP: eingeschränkter Spielraum durch Ausweitung des Ordnungsrechts
- **Gasdichte Lagerung von Gülle** z.B. in Biogasanlagen: investive Förderung, Doppelförderungsverbot für EEG-Anlagen
- Erhöhung des Flächenanteils des **Ökologischen Landbaus** bis 20%: aus welchem Budget, zusätzliche Anreize und Marktausbau? [*Klimaschutz-Gutachten 2016: Pauschale Förderung des Ökolandbaus allein aus Gründen des Klimaschutzes nicht zielführend*]
- Verringerung der Emissionen in der Tierhaltung (EIP, Beratung)
- **Energieeinsparung und erneuerbare Energie**: investive Förderung, nationales Programme und Politiken

Optionen für Klimaschutzmaßnahmen in der GAP II

- **Erhaltung von Dauergrünland**, insbes. auf kohlenstoffreichen Böden über greening / Konditionalitäten
- **Schutz von Moorböden**, Förderung des Anbaus von „Paludi-kulturen“, Pilotprojekte zum klimaschonenden Wasserstands-und Flächenmanagement (Maßnahmenbaukasten)
  - förderpolitische Hemmnisse für nasse Nutzungen abbauen
  - neue Konditionalität für Moorböden
  - nationale Kofinanzierung und GAP-Budgetverteilung
- **Reduzierung des Torfeinsatzes** als Kultursubstrat (EIP, Beratung)
- **Bodenkohlenstoff in mineralischen landwirtschaftlich genutzten Böden** schützen und ggf. mehren: z.B. über Zwischenfruchtanbau, ökologischen Landbau, Agrargehölze (1. Säule, AUKM, …)

Beispiel: Erhaltung des Dauergrünlandes (Fläche im Jahr 1990 = 100%)



Diskussion

- **Hohe nationale Verantwortung**:
  - Subsidiarität und flexible nationale Ausgestaltung
  - Reservierung von EU-Mitteln für Klimamaßnahmen
  - Zielorientierung auf Programmebene (u.a. Emissionsbilanz)
  - „1 zu 1-Umsetzung von EU-Vorgaben“ keine Option
- **Schwerpunktsetzung bei der nationalen Ausgestaltung**:
  - wieviel freiwillig, wieviel verpflichtend?
  - was soll über welches Instrument gefördert werden?
- Für die Klimaschutzziele darf nicht „gekleckert, sondern muss geklotzt werden“ -> **Abbildbarkeit sektoraler Wirkungen**
- Landwirtschaft nicht von der klimaschutzpolitischen Entwicklung abkoppeln, **Innovationen** entwickeln und fördern