EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 21.5.2021
SWD(2021) 116 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

EVALUIERUNG (ZUSAMMENFASSUNG)

der Auswirkungen der Gemeinsamen Agrarpolitik auf den Klimawandel und die Treibhausgasemissionen

{SWD(2021) 115 final}

Hintergrund

Landwirtinnen und Landwirte sind anfällig gegenüber den Folgen des Klimawandels und müssen sich an diese anpassen. Zugleich hat die Landwirtschaft aber auch Auswirkungen auf das Klima und macht trotz der Fortschritte bei der Verringerung der Emissionen 12 % der gesamten EU-Treibhausgasemissionen aus.[1] Die Treibhausgasemissionen aus der Landwirtschaft in der EU sind seit 1990 um mehr als 20 % zurückgegangen, stagnieren jedoch seit 2010, während die landwirtschaftliche Produktion weiter zunimmt. Dies deutet zwar auf Erfolge hinsichtlich des Klima-Fußabdrucks je Produktionseinheit hin, doch müssen die Gesamtemissionen weiter gesenkt werden, um die ehrgeizigen Klimaziele der EU für 2030 zu erreichen.

Erreichen der Klimaziele der EU

Anhand der Methode zur Verfolgung klimabezogener Ausgaben wird der Beitrag der GAP zu den Klimazielen der EU für den Zeitraum 2014-2020 auf 26 % geschätzt, was über den Verpflichtungen von 20 % liegt, und das, obwohl nur wenige GAP-Maßnahmen in erster Linie darauf ausgelegt waren, zu diesen Zielen beizutragen. Allerdings ist die Verringerung der Emissionen aus bewirtschafteten landwirtschaftlichen Böden besser in die GAP integriert als die der Emissionen von Nutztieren. Zudem hängt der Beitrag einiger (in erster Linie) freiwilliger GAP-Maßnahmen zu den Klimazielen der EU davon ab, inwieweit die Mitgliedstaaten und Landwirtinnen bzw. Landwirte diese auch umsetzen bzw. anwenden. Trotz dieser Einschränkungen können mehrere Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel und zur Eindämmung seiner Folgen beitragen.

Simulation verschiedener Szenarien

Die Evaluierung umfasst eine Simulation, in der von einer Verringerung der landwirtschaftlichen Emissionen um 4,6 % gegenüber dem Basisszenario ohne die GAP ausgegangen wird (bei einem Szenario mittlerer Emissionsreduktion und auf der Grundlage der Inanspruchnahme der Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums im Jahr 2016 (zweite Säule)). Die erste Säule trägt durch die Ökologisierung und insbesondere durch den Schutz umweltsensiblen Dauergrünlands und ökologischer Vorrangflächen am stärksten zu dieser Verringerung bei (3,5 %). Allerdings werden in dieser Simulation die Auswirkungen dieser Maßnahmen auf die Eindämmung der Auswirkungen des Klimawandels zu hoch eingeschätzt, da viele umweltsensible Grünlandflächen sowieso im Rahmen der Natura-2000-Richtlinie geschützt wären. Zudem konnten in der Simulation die Auswirkungen nicht für alle Maßnahmen quantifiziert werden (z. B. Anteil des Dauergrünlands bei den Ökologisierungsmaßnahmen, dessen Auswirkungen auf die Kohlenstoffspeicherung stark davon abhängen, ob diese Grünlandflächen umgepflügt werden).

Wirksamkeit

Maßnahmen der zweiten Säule, deren Auswirkungen quantifizierbar waren (d. h. Investitionen in materielle Vermögenswerte, Investitionen in die Entwicklung von Waldgebieten, Agrarumwelt-

[1] Treibhausgasemissionen aus der Landwirtschaft umfassen Emissionen aus der enterischen Fermentation (CH_4), aus dem Düngermanagement (CH_4 und N_2O), dem Reisanbau (CH_4), von bewirtschafteten landwirtschaftlichen Böden (N_2O) sowie von Ackerland (einschließlich in Ackerland umgewandelte Flächen) (CO_2) und Grünland (CO_2).

und Klimamaßnahmen, ökologischer Landbau und Zahlungen im Rahmen von Natura 2000) haben zu einer Reduzierung der Treibhausgasemissionen um 1,1 % beigetragen. Zahlungen für Gebiete mit naturbedingten Benachteiligungen tragen dazu bei, die Aufgabe landwirtschaftlicher Flächen und den Verlust von Grünland zu verhindern, doch wirken sie sich nicht unbedingt positiv auf den Klimaschutz aus (z. B. durch die Erhaltung von Kohlenstoffbeständen im Boden), da dies von den auf dem Feld angewandten Methoden abhängt.

Klimaschutz

Klimaschutz kann hauptsächlich durch extensive Weidehaltung und den Schutz bestehender Kohlenstoffbestände durch die Erhaltung von Dauergrünland erreicht werden. Der wichtigste Beitrag der Ackerkulturen ist die Förderung von stickstoffbindenden Pflanzen, eine verbesserte Bodenbewirtschaftung, durch die die Kohlendioxidemissionen reduziert und selbst bodengebundene Kohlenstoffreserven erhalten werden, sowie die Verringerung der N_2O-Emissionen aus Böden und Düngemitteln. Auf intensiv bewirtschaftetem Grünland und bei Ackerbaubetrieben hat die GAP zu weniger derartigen Reduzierungen geführt.

Anpassung an den Klimawandel

Mehrere GAP-Maßnahmen können auch zur Anpassung an den Klimawandel beitragen. Dazu gehören die Unterstützung vielfältiger Kulturen und Bewirtschaftungssysteme, Investitionsbeihilfen zur Anpassung an veränderte klimatische Bedingungen, die Begrenzung der Bodenerosion und ein besserer Hochwasserschutz. Zudem könnten auch für den Klimaschutz förderliche Bodenbewirtschaftungsmaßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel beitragen. Allerdings haben die Mitgliedstaaten insgesamt die GAP nicht ausreichend auf dieses Ziel ausgerichtet (z. B. Cross-Compliance), sodass deren Potenzial zur Anpassung an den Klimawandel nicht vollständig ausgeschöpft wird. Darüber hinaus könnten der Wissenstransfer und die Beratung von Landwirtinnen und Landwirten zu Techniken und Verfahren zur Verbesserung der Klimaleistung ausgeweitet werden.

Effizienz

Eine gezieltere Ausrichtung der GAP-Unterstützung würde zu mehr Effizienz führen. Bei der Evaluierung wurde auch die Rolle des Screenings auf Fehlanpassungen hervorgehoben, durch das öffentliche Ausgaben für Infrastrukturen oder Sektoren, die mittel- bis langfristig zu einer höheren Anfälligkeit führen (wie Bewässerungsinfrastrukturen in Gebieten mit zur Neige gehenden Wasserressourcen), oder für die Förderung einer übermäßigen Spezialisierung ganzer geografischer Gebiete verhindert werden könnten.

Kohärenz

Die Art und Weise, in der GAP-Maßnahmen kombiniert werden können, entspricht in der Regel den Klimaschutzzielen. Allerdings stehen einige Elemente der GAP (z. B. Förderkriterien für Dauergrünland, Ausnahme der Begünstigten der Kleinerzeugerregelung von der Ökologisierung, fakultative gekoppelte Stützung) nicht vollständig im Einklang mit den Klimazielen. Die klimaorientierten Maßnahmen der GAP stimmen jedoch mit anderen Maßnahmen der EU-Politik zum Klimaschutz überein.