



Brüssel, den 13. November 2019
(OR. en)

14051/19

Interinstitutionelle Dossiers:

2018/0216(COD)

2018/0217(COD)

2018/0218(COD)

AGRI 543
AGRILEG 194
AGRIFIN 75
AGRISTR 71
AGRIORG 82
CODEC 1624
CADREFIN 370

VERMERK

Absender: Vorsitz

Empfänger: Rat

Nr. Komm.dok.: 9645/18 + COR 1 + ADD 1
9634/18 + COR 1 + ADD 1
9556/18 + REV 1 (en, de, fr) + COR 1

Betr.: GAP-Reformpaket für die Zeit nach 2020
– *Umwelt- und Klimaaspekte der GAP – eine gemeinsame, ehrgeizige und flexible grüne Architektur*

Für die Tagung des Rates (Landwirtschaft und Fischerei) am 18. November 2019 erhalten die Delegationen in der Anlage ein Diskussionspapier des Vorsitzes zum Thema „Umwelt- und Klimaaspekte der GAP – eine gemeinsame, ehrgeizige und flexible grüne Architektur“ einschließlich zweier Fragen zur Strukturierung der Aussprache der Ministerinnen und Minister.

DISKUSSIONSPAPIER DES VORSITZES
ZUM THEMA „UMWELT- UND KLIMAASPEKTE DER GAP –
EINE GEMEINSAME, EHRGEIZIGE UND FLEXIBLE GRÜNE ARCHITEKTUR“

Auf der Tagung des Rates (Landwirtschaft und Fischerei) vom 15. Juli 2019 führten die Ministerinnen und Minister einen Gedankenaustausch über die Umwelt- und Klimaaspekte der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) nach 2020. Vor der Tagung hatte der Vorsitz ein Diskussionspapier erstellt (Dok. 10622/19) und darum gebeten, sich zu den entscheidenden Elementen im Kommissionsvorschlag zu äußern und Überlegungen zu möglichen Verbesserungen anzustellen, die notwendig sind, um die angestrebten ehrgeizigeren Umwelt- und Klimaziele festlegen zu können.

Viele Delegationen brachten ihre Unterstützung – wenn auch in unterschiedlichem Maße – für ehrgeizigere Umwelt- und Klimaziele der künftigen GAP im Vergleich zur bisherigen GAP aus. Ferner betonten die Delegationen, dass es wichtig sei, i) für eine angemessene Finanzierung zu sorgen, um den anspruchsvolleren umweltbezogenen Bedingungen gerecht zu werden, ii) den Verwaltungsaufwand sowohl für die Landwirte als auch für die Behörden zu verringern, einschließlich bei den Kontrollen der Konditionalität, und iii) den Mitgliedstaaten zu gestatten, bei der Umsetzung der Anforderungen den lokalen Bedürfnissen Rechnung zu tragen, um mehr Flexibilität sowie einfachere und leichter verständliche Bestimmungen sicherzustellen.

Viele Ministerinnen und Minister sprachen zudem an, dass weitere fachliche Arbeit nötig sei, und der Rat wies den Sonderausschuss Landwirtschaft (SAL) an, die Beratungen im Hinblick auf die weitere Ausarbeitung der Vorschläge zu diesem Thema fortzusetzen. Die fachliche Arbeit wurde im Herbst auch in der Gruppe „Horizontale Agrarfragen“ fortgesetzt.

1. Bisherige Erfolge bei der ehrgeizigeren Gestaltung der Umwelt- und Klimaziele der GAP

Die **Konditionalität** (Artikel 11-12 und Anhang III der Verordnung über die Strategiepläne) stellt aus umwelt- und klimapolitischer Sicht eine gemeinsame EU-Ausgangsbasis für den Erhalt von Unterstützung dar. Im Vorschlag der Kommission werden viele bestehende Ökologisierungsanforderungen und die Auflagenbindung in die neue erweiterte Konditionalität integriert, die die Grundlage dafür sein wird, im Rahmen des GAP-Strategieplans Zahlungen zu erhalten.

Die erweiterte Konditionalität wird von den Mitgliedstaaten unter Berücksichtigung ihrer Besonderheiten und Bedürfnisse in nationale Normen umgesetzt. Die im Rahmen der aufeinander folgenden Vorsitze (Österreich, Rumänien und Finnland) geleistete Arbeit zielte darauf ab, die Anforderungen der Konditionalität zu präzisieren und die erforderliche Flexibilität zu schaffen, um den unterschiedlichen lokalen Bedingungen und Gegebenheiten in ganz Europa Rechnung zu tragen.

Es ist wichtig, dass die Konditionalität als Ausgangsbasis einen möglichst großen Anteil an den landwirtschaftlichen Flächen der EU abdeckt. Es ist jedoch auch wichtig, einen Ausgleich zwischen dem mit der Kontrolle der Konditionalität verbundenen Verwaltungsaufwand und den Umweltauswirkungen der **Landwirtschaft von Kleinbetrieben** zu finden. Daher erscheinen für kleine landwirtschaftliche Betriebe eine einfachere Kontrollregelung und bestimmte Ausnahmen bei Sanktionen der Konditionalität gerechtfertigt.

Nach Auffassung des Vorsitzes erreicht der Textentwurf, über den in Bezug auf Konditionalität beraten wird, mit seinen neuen Elementen der Standards für den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand (GLÖZ) der Flächen und Grundanforderungen an die Betriebsführung (GAB) ein höheres Niveau des Umwelt- und Klimaschutzes als die derzeitige Ausgangsbasis. Zugleich werden darin gleiche Wettbewerbsbedingungen sichergestellt und wird den Mitgliedstaaten die erforderliche Flexibilität eingeräumt, um die Standards und Anforderungen an die lokalen Gegebenheiten und Bedürfnisse anzupassen.

Im Interesse der Vereinfachung würden die Mitgliedstaaten den erforderlichen Spielraum bei der Umsetzung der **Kontrollen und Sanktionen im Rahmen der Konditionalität (Artikel 84-87 der horizontalen Verordnung)** erhalten. Bei Verstößen gäbe es verhältnismäßigere Sanktionen im Hinblick auf die Folgen für das Erreichen des Ziels der betreffenden Norm oder Anforderung.

Der Vorsitz hat außerdem daran gearbeitet, die Entwürfe der Rechtstexte der GAP weiter zu ändern und zu konsolidieren, insbesondere in Bezug auf die folgenden Elemente, die wichtig für die Verwaltung der Strategiepläne der Mitgliedstaaten und für einen Beitrag zum Erreichen der Umwelt- und Klimaziele sind:

- **Förderfähige Flächen (Artikel 4 Buchstabe c der Verordnung über Strategiepläne):** Der Vorsitz hat Änderungen an den Regeln darüber vorgeschlagen, welche Flächen in Form von Direktzahlungen gefördert werden können, um sicherzustellen, dass diese Regeln nicht den Umweltzielen der künftigen GAP zuwiderlaufen. Mit diesem Ansatz wird vermieden, dass Landwirte durch Anforderungen der erweiterten Konditionalität Unterstützung verlieren, und sie erhalten Anreize für die Beteiligung an Öko-Regelungen, wodurch ihr Beitrag zum Erreichen von Umwelt- und Klimazielen erhöht wird;
- **Finanzielle Flexibilität (Artikel 88 und 89 der Verordnung über Strategiepläne):** Mit den Formulierungsvorschlägen des Vorsitzes würde die Gefahr deutlich verringert, Mittel zu verlieren, wenn die Verbreitung bestimmter Interventionen, insbesondere der Öko-Regelungen, schlechter ausfällt als erwartet. Innerhalb bestimmter, von den Mitgliedstaaten in ihrem Strategieplan begründeter Grenzen würde die Flexibilität auch die Verlagerung von Mitteln aus anderen Interventionen in Form von Direktzahlungen auf beispielsweise Öko-Regelungen ermöglichen, wenn die Verbreitung von Öko-Regelungen höher ausfällt als erwartet. Dadurch würde sichergestellt, dass Öko-Regelungen attraktiv bleiben und dass wertvolle Projekte auch dann eine angemessene Finanzierung erhalten, wenn die Verbreitung anders ausfällt als ursprünglich geplant; diese Gefahr besteht, da Öko-Regelungen neue Instrumente sind, für deren Planung beziehungsweise Ausführung es noch keine Erfahrungswerte gibt.

Der Vorsitz hat den Gesetzgebungsvorschlag ferner ausführlich im Hinblick auf mehrere **Interventionskategorien, die zu Umwelt- und Klimazielen beitragen**, erörtert. Die Formulierung insbesondere von Artikel 28 (Öko-Regelungen), Artikel 65 (Bewirtschaftungsverpflichtungen), Artikel 66 (Gebiete mit naturbedingten Benachteiligungen), Artikel 67 (bestimmte verpflichtende Anforderungen) und der nichtproduktiven Elemente in Artikel 68 (Investitionen) wurde weiter ausgefeilt, und die Texte finden die Unterstützung einer großen Mehrheit der Mitgliedstaaten. Was die Öko-Regelungen betrifft, bleibt die Frage der freiwilligen oder verpflichtenden Anwendung des Systems in den Mitgliedstaaten jedoch offen.

Im Rahmen der **sektoralen Interventionen** wurde erörtert, welcher prozentuale Anteil der Betriebsfonds für die operationellen Programme einer Erzeugerorganisation für Umwelt- und Klimaschutzzwecke umzuwidmen ist, aber die Standpunkte der Mitgliedstaaten weichen nach wie vor voneinander ab.

2. Überlegungen zur weiteren Arbeit

Zusätzlich zu den oben dargelegten rechtlichen Aspekten und Anforderungen stellt sich weiterhin die Frage des erforderlichen finanziellen Beitrags der GAP-Strategiepläne zu Umwelt- und Klimazielen. Diese Frage wurde im Zusammenhang mit der Reform erörtert, und einige Mitgliedstaaten haben beispielsweise vorgeschlagen, einen bestimmten Anteil der Direktzahlungen den Öko-Regelungen zu widmen, doch weichen die Meinungen und Präferenzen nach wie vor deutlich voneinander ab.

In den Erwägungsgründen des Vorschlags der Kommission ist das allgemeine Ziel enthalten, im Rahmen der GAP einen Anteil klimabezogener Ausgaben von 40 % zu erreichen, und in Artikel 87 ist eine Methode zur Nachverfolgung klimabezogener Ausgaben vorgesehen. Für den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) ist auch ein konkreterer Prozentsatz von 30 % enthalten, der für umwelt- und klimabezogene Ziele vorzusehen ist. Für Interventionen unter Säule I wurde für die Betriebsfonds der Erzeugerorganisationen für Obst und Gemüse ein Mindestausgabenanteil von 20 % vorgeschlagen.

Da der GAP-Strategieplan ein zusammenhängendes Ganzes bilden und Interventionen unter beiden Säulen umfassen sollte, würde der Vorsitz vorschlagen, **einen gemeinsamen Prozentsatz** für den gesamten GAP-Strategieplan einzuführen, der für alle Mitgliedstaaten gleichermaßen gelten würde und den umwelt- und klimabezogenen Zielen gewidmet wäre. Alternativ könnte dies auch als **fester Finanzierungsbetrag** je Mitgliedstaat für diese Zwecke im Rahmen des gesamten GAP-Strategieplans angegeben werden. Mit anderen Worten, es gäbe einen gemeinsamen Prozentsatz oder einen festen Finanzierungsbetrag, der beide Säulen abdeckt, und **der betreffende Mitgliedstaat könnte eine oder mehrere Interventionen unter Säule I oder Säule II oder beiden auswählen, mit denen dieser Prozentsatz oder dieser Betrag erreicht würde**. Dies würde bedeuten, dass die Mitgliedstaaten sich für diejenigen Interventionen entscheiden könnten, die in Anbetracht ihrer lokalen Bedingungen am besten geeignet sind, ohne gezwungen zu sein, sie aus einer bestimmten Säule zu wählen, sodass für mehr Flexibilität bei der Ausarbeitung des GAP-Strategieplans gesorgt wäre.

Anstatt also 30 % der Säule II umwelt- und klimabezogenen Zielen zu widmen, schlägt der Vorsitz vor, dass die Mitgliedstaaten einen bestimmten Anteil ihres gesamten GAP-Volumens (Säule I und Säule II) diesen Zielen widmen sollten.

Der Vorsitz ist der Auffassung, dass zusammen mit der Verpflichtung zu ehrgeizigeren umwelt- und klimabezogenen Zielen in der Gestaltung der GAP-Strategiepläne gemäß Artikel 92 ein gemeinsamer Prozentsatz oder ein fester Betrag eine gute Möglichkeit wäre, Umwelt- und Klimaausgaben sichtbar zu machen, ehrgeizigere Umwelt- und Klimaziele im Vergleich zur derzeitigen Situation zu erreichen und den gemeinsamen Charakter der „grünen Architektur“ der GAP sicherzustellen. Zugleich würde ein einheitlicher gemeinsamer Prozentsatz oder fester Betrag den Mitgliedstaaten Flexibilität einräumen, wenn sie entscheiden, ob sie gemäß ihren jeweiligen Umständen mehr Interventionen der Säule I oder der Säule II verwenden wollen, solange der erforderliche Prozentsatz oder Betrag erreicht wird.

Der gemeinsame Prozentsatz würde das vorgeschlagene 30%-Ziel ersetzen und könnte **zu einem späteren Zeitpunkt, nach der Entscheidung über den MFR, so festgelegt werden**, dass ehrgeizigere Umwelt- und Klimaschutzziele als in der derzeitigen GAP festgelegt würden. Ein Ziel für operationelle Programme für Obst und Gemüse würde beibehalten, sein Prozentsatz dagegen müsste noch erörtert werden.

Interventionen, die zum einheitlichen gemeinsamen Prozentsatz oder Festbetrag beitragen

Der Vorsitz hat eine vorläufige Liste der Interventionskategorien festgelegt, die für das Erreichen des einheitlichen gemeinsamen Prozentsatzes oder des Festbetrags in Frage kommen können (im Rechtstext genau anzugeben):

- die Regelungen für Klima und Umwelt (Öko-Regelungen) (Artikel 28 der Verordnung über die Strategiepläne);
- Bewirtschaftungsverpflichtungen, die in Säule II zum Umwelt- und Klimaschutz beitragen (Artikel 65 der Verordnung über die Strategiepläne);

- ein bestimmter Prozentsatz der finanziellen Entschädigung für naturbedingte oder andere gebietsspezifische Benachteiligungen (Artikel 66 und 67 der Verordnung über die Strategiepläne);
- Investitionen im Zusammenhang mit umwelt- und klimabezogenen Zwecken (Artikel 68 der Verordnung über die Strategiepläne);
- bestimmte Interventionen im Zusammenhang mit umwelt- und klimaschutzbezogenen Zwecken im Rahmen von Interventionskategorien in bestimmten Sektoren;
- Beratungsdienste im Zusammenhang mit umwelt- und klimabezogenen Zwecken (Artikel 13 der Verordnung über die Strategiepläne);
- Wissenstransfer und Zusammenarbeit im Zusammenhang mit umwelt- und klimabezogenen Zwecken (Artikel 71-72 der Verordnung über die Strategiepläne).

Der Vorsitz würde ferner vorschlagen, in die Verordnung über die GAP-Strategiepläne spezifische Bestimmungen über Folgemaßnahmen zum festgelegten Prozentsatz/Betrag aufzunehmen. Bei diesen Bestimmungen sollten dem Mehrjahrescharakter der Verpflichtungen im Rahmen der Säule II Rechnung getragen werden. Es erscheint daher logisch, das Erreichen des Ziels über einen Zeitraum von mehreren Jahren zu überwachen und einen Mechanismus vorzusehen, mit dem sichergestellt wird, dass der erforderliche Prozentsatz/Betrag während des GAP-Planungszeitraums eingehalten wird.

Vor diesem Hintergrund werden die Ministerinnen und Minister ersucht, auf der Tagung des Rates (Landwirtschaft und Fischerei) am 18. November folgende **Fragen** zu erörtern:

- Könnten die Mitgliedstaaten dem Grundsatz eines einheitlichen gemeinsamen Finanzierungsanteils, der Umwelt- und Klimazwecken gewidmet wäre und beide Säulen abdecken würde, – vor dem Hintergrund, dass weitere Beratungen über die Einzelheiten erforderlich sind – zustimmen?
- Würde das oben beschriebene Maßnahmenpaket einen ausreichend soliden, aber flexiblen Rahmen bilden, um ehrgeizigere umwelt- und klimabezogene Ziele der künftigen GAP festlegen zu können?