

**ANTWORTEN DER EUROPÄISCHEN KOMMISSION AUF DEN
SONDERBERICHT DES EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFS:**

**„BIODIVERSITÄT AUF LANDWIRTSCHAFTLICHEN NUTZFLÄCHEN: DER
BEITRAG DER GAP HAT DEN RÜCKGANG NICHT GESTOPPT“**

ZUSAMMENFASSUNG

Gemeinsame Antwort der Kommission zu den Ziffern I – VII

Die von der Kommission im Jahr 2011 angenommene Biodiversitätsstrategie umfasst sechs Einzelziele, darunter auch das Einzelziel 3 bezüglich des Beitrags der Land- und Forstwirtschaft. Während die Ziele für den Agrarbereich allgemein gehalten sind, sind die zugehörigen Maßnahmen spezifischer gestaltet.

Hinsichtlich des angestrebten Ziels für den Agrarbereich werden Verbesserungen der Biodiversität anhand der quantifizierten Ziele für die Verbesserung des Erhaltungszustands von Arten und Lebensräumen von EU-Interesse in Einzelziel 1 und die Wiederherstellung von mindestens 15 % der verschlechterten Ökosysteme in Einzelziel 2 gemessen.

Die Kommission ist der Auffassung, dass die Koordinierung zwischen den politischen Maßnahmen der EU angemessen ist, und betont, dass die Messung der genetischen Vielfalt in den Verantwortungsbereich der Mitgliedstaaten fällt. Die Halbzeitüberprüfung der Biodiversitätsstrategie ergab, dass die Gestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) für ihre Zwecke geeignet ist; die GAP-Reform 2014-2020 sieht verschiedene Instrumente vor, die zur Förderung der Biodiversität beitragen können. Damit dieses Ziel erreicht wird, müssen die Mitgliedstaaten diese Maßnahmen nun in ausreichendem Umfang aufgreifen. Auf lokaler Ebene gibt es Beispiele, die erfolgreiche Verfahren nachhaltiger Landwirtschaft belegen. Würden diese Verfahren umfassender umgesetzt, könnten sie die EU hinsichtlich der Erreichung dieses Einzelziels bis Ende 2020 wieder auf Kurs bringen.

Die von der Kommission für die Verfolgung des GAP-Haushalts für die biologische Vielfalt angewandte Methodik baut auf der international vereinbarten Rio-Marker-Methodik der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) auf. Aus diesem Grund hält die Kommission ihre Methodik nicht für unzuverlässig, auch wenn die Verwendung von Rio-Markern Gegenstand von Diskussionen ist.

Was die GAP-Instrumente betrifft, ist die Kommission der Auffassung, dass Cross-Compliance einen Beitrag zur Erreichung ehrgeiziger Ziele für die biologische Vielfalt leistet, indem sie einige GAP-Zahlungen mit einer Reihe grundlegender Rechtsvorschriften verknüpft, die ihrerseits als Referenzszenario für durch GAP-Mittel geförderte Anreizmaßnahmen dienen.

Im Rahmen der landwirtschaftlichen Betriebsberatung erteilte Ratschläge sind ein weiteres wichtiges Element zur Unterstützung von Landwirten bei der Anwendung von Bewirtschaftungsmethoden, die der biologischen Vielfalt zuträglich sind. Im Rahmen der Direktzahlungen verfügt die Ökologisierung („Greening“) über erhebliches Potenzial zur Verbesserung der Lage bei der Biodiversität.

Die große Reichweite und der verbindliche Charakter von Cross-Compliance und Ökologisierung ermöglichen in der Tat gleiche Rahmenbedingungen für die Landwirte. Diesbezüglich hat die Kommission in der derzeitigen GAP Optionen mit günstigen Auswirkungen auf die biologische Vielfalt Priorität eingeräumt und dies in ihrem Vorschlag für eine künftige Gemeinsame Agrarpolitik noch einmal verstärkt.

Die Kommission stuft die verschiedenen, in der Union durchgeführten Agrarumweltmaßnahmen nicht nach „hellgrün“ oder „dunkelgrün“ ein; dies ist eine stark vereinfachende Beschreibung der sehr

großen Zahl in der Union geförderter Verfahren. Es trifft zwar zu, dass anspruchsvollere Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen niedrigere Teilnahmequoten haben, aber die Kommission ist der Auffassung, dass die Koexistenz unterschiedlicher Arten solcher Maßnahmen ebenso wie handlungs- und ergebnisorientierte Maßnahmen zusätzliche öffentliche Güter entstehen lassen und zu den Biodiversitätszielen beitragen.

Der Vorschlag der Kommission für die künftige Gemeinsame Agrarpolitik enthält eine Bestandsaufnahme der Stärken und Schwächen und umfasst einen kohärenten, verstärkten Rahmen mit erweiterter Konditionalität sowie Beratungsdiensten und Öko-Regelungen in Maßnahmen der Säule I und der Säule II. Die Mitgliedstaaten können bei der Mobilisierung dieser Instrumente unter Wahrung der Kohärenz sehr flexibel vorgehen, bei der Biodiversität größeren Ehrgeiz entwickeln und diese Instrumente in GAP-Strategiepläne aufnehmen, die dann von der Kommission genehmigt werden. Die Ergebnisse werden jährlich anhand spezieller gemeinsamer Ergebnisindikatoren, von denen mehrere speziell die Biodiversität betreffen, sowie anhand von Wirkungsindikatoren und Evaluierungen bewertet.

VIII. Die Kommission akzeptiert alle Empfehlungen. Siehe die ausführlichen Antworten der Kommission im Abschnitt Schlussfolgerungen und Empfehlungen.

EINLEITUNG

02. Für den Verlust an biologischer Vielfalt in Europa gibt es andere Ursachen als die Intensivierung der Landwirtschaft. Im Bericht der Europäischen Umweltagentur über den Zustand der Umwelt (SOER-Bericht) heißt es, dass *„die Biodiversität und die Ökosysteme Europas kumulativen Belastungen durch die Änderung der Landnutzung, den Klimawandel, die Entnahme natürlicher Ressourcen und invasive, gebietsfremde Arten ausgesetzt sind“*. Darüber hinaus nannte der Bericht ausdrücklich auch die Flächenaufgabe und die Zersiedlung als eine der Hauptursachen des Rückgangs der biologischen Vielfalt.

Im SOER-Bericht wird auch erklärt, dass *„die langfristigen Trends bei den landwirtschaftlichen Nutzflächen und Wäldern sowie allen Populationen häufiger Vogel- und Schmetterlingsarten auf einen starken Rückgang der Biodiversität in Europa hinweisen“*.¹

Im Bericht der Kommission über die Halbzeitbewertung der EU-Biodiversitätsstrategie wird darüber hinaus Folgendes erwähnt: *„Obwohl die Entwicklung insgesamt Anlass zu ernster Sorge bietet, sind vor allem auf lokaler Ebene zahlreiche Verbesserungen zu verzeichnen, die das direkte Ergebnis guter landwirtschaftlicher Methoden und von Biodiversitätsmaßnahmen im Rahmen der GAP sind, und zwar insbesondere im Zusammenhang mit Agrarumweltmaßnahmen und Natura-2000-Gebieten. Diese Erfolge machen deutlich, dass das Biodiversitätsziel bis 2020 erreicht werden kann, um jedoch auf EU-Ebene messbare Ergebnisse zu erzielen, müssen Methoden und Maßnahmen dieser Art größere Verbreitung finden“*.

Die Kommission ist der Auffassung, dass in der Studie aus Deutschland der Reichtum an Insektenarten nicht analysiert wurde. Darüber hinaus wurde in dem Artikel die Hypothese der Landwirtschaft als Antriebsfaktor für den Verlust an Biomasse nicht geprüft, wohl aber bei anderen Antriebsfaktoren; dabei wurden keine klaren ursächlichen Zusammenhänge gefunden. Und schließlich geben die Ergebnisse der Studie nicht unbedingt die Lage auf EU-Ebene wieder.

¹ „Dies ist in erster Linie auf den Verlust, die Fragmentierung und die Verschlechterung natürlicher und naturnaher Ökosysteme zurückzuführen, deren Hauptursachen die Intensivierung der Landwirtschaft (Donald et al., 2001; Van Dyck et al., 2009; Jeliakov et al., 2016), die intensive Waldbewirtschaftung (Virkkala, 2016; Fraixedas et al., 2015), Flächenaufgaben und Zersiedlung (Kapitel 5 und 13) sind. Beispielsweise verlieren Vögel durch die Verödung (z. B. Rodung von Hecken und Baumreihen zur Vergrößerung der Felder), den Verlust und die Fragmentierung der Lebensräume ihre Nistplätze und Nahrungsquellen, was ebenfalls zum Populationsrückgang beiträgt (Guerrero et al., 2012). Die Zersiedlung erhöht die anthropogenen Helligkeits- und Geräuschpegel; dies beeinflusst das Verhalten von Singvögeln und beeinträchtigt die akustische Kommunikation bei Vögeln (Kapitel 11).

03. Der gemeinsame Feldvogelindikator ist von 1990 bis 2017 auf EU-Ebene statistisch signifikant um 1,47 % pro Jahr zurückgegangen. Die abnehmende Tendenz weist auf eine Abflachung des Rückgangs in der Zeit von 2009 bis 2017 hin.

Der Druck auf die Feldvogelpopulationen geht von einer Kombination verschiedener Einflussfaktoren aus, u. a. der Veränderung der Bodenbedeckung (z. B. Verstädterung), der Flächenaufgabe, dem Klimawandel, invasiven gebietsfremden Arten und der Landwirtschaft.

04. Der europäische Index für Wiesenschmetterlinge weist hinsichtlich seiner Repräsentativität Einschränkungen auf. Derzeit stützt sich der Index für Wiesenschmetterlinge auf Beobachtungen in 14 Ländern, wobei 75 % der Beobachtungsstellen in nur drei Ländern, dem Vereinigten Königreich, den Niederlanden und Deutschland, liegen. Auch wenn man das Vereinigte Königreich ausschließt, machen westliche EU-Länder 74 % der Transekte aus. Nord-, Süd- und Osteuropa sind mit je 14 %, 11 % und 1 % unterrepräsentiert.²

Um die Zahl der Länder, in denen Beobachtungen stattfinden, zu erhöhen, startete die Kommission ein Pilotprojekt zur Bewertung der Schmetterlingspopulationen in Europa (Assessing Butterflies in Europe – ABLE, <https://butterfly-monitoring.net/able>).

05. Natura 2000 ist ein zusammenhängendes ökologisches Netz von Standorten in Europa, das geschützte natürliche Lebensräume und Lebensräume für Arten von EU-Interesse beherbergt. Die jüngsten, im Rahmen des sechsjährigen Berichterstattungszyklus 2013-2018 nach der Habitat- und der Vogelschutzrichtlinie erstellten nationalen Berichte über die aktuelle und voraussichtliche Lage der Arten und Lebensräume sind noch nicht abgeschlossen und befinden sich aktuell in der Auswertung. Die vom Hof dargestellten Zahlen zeigen die Summe der maßgeblichen nationalen Daten, wohingegen für die EU eine komplexere Berechnung vorgenommen werden muss. Die nationalen Daten zeigen jedoch bereits, dass sich die Lage bei den Grünlandlebensräumen seit dem letzten Berichterstattungszyklus kaum verbessert hat und negative Trends überwiegen. Die Europäische Umweltagentur (EUA) erklärte, dass die von den Mitgliedstaaten am häufigsten gemeldeten Belastungen und Bedrohungen für alle terrestrischen Arten, Lebensräume und Ökosysteme mit der Landwirtschaft zusammenhängen.

06. Die Kommission hat Verständnis für die Besorgnisse, ausgelöst durch die abnehmenden Trends bei der biologischen Vielfalt im Zusammenhang mit der Landwirtschaft, die der ERH in den Studien erwähnt (extensive und intensive Bewirtschaftungsverfahren). Es ist darauf hinzuweisen, dass diese Studien nicht die gesamte Vielfalt der Bewirtschaftungssysteme in der EU widerspiegeln.

Darüber hinaus ist eine der Studien (Sutcliffe et al) aufgrund mangelnder Nachweise bezüglich der Nachteile der GAP nur begrenzt aussagefähig.

07. Die Gesamtbewertung der Kommission wird auch eine öffentliche Online-Konsultation einschließen, deren Ergebnisse voraussichtlich zu einem späteren Zeitpunkt im Jahr 2020 vorliegen werden. Die Veröffentlichung einer Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen über natürliche Ressourcen, die eine umfassendere Bewertung enthalten wird, ist für das erste Quartal 2021 geplant.

Die externe Evaluierungsstudie gelangte zu dem Schluss, dass man aufgrund der unzureichenden Datenlage den kombinierten Nettoeffekt der GAP-Instrumente und -Maßnahmen für die Biodiversität nicht einmal semiquantitativ schätzen könne.

Darüber hinaus befand die Studie, dass die Berichterstattung der Mitgliedstaaten über die nachhaltige Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen und den Schutz der biologischen Vielfalt unter Priorität 4

² In den südlichen Ländern ist nur Spanien zum Teil repräsentiert; bei Portugal, Italien, Griechenland, Malta und Zypern ist dies nicht der Fall. In den östlichen Ländern ist mit 12 bzw. 8 Transekten in Rumänien bzw. Slowenien nur eine marginale Repräsentation zu verzeichnen; in allen anderen östlichen Ländern wurden keine Proben genommen. Bei den nördlichen Ländern sind Dänemark und Estland nicht vertreten; die meisten Transekte befinden sich in Schweden. (Siehe van Sway et al 2017).

eingearbeitet wurde. Aus diesem Grund wurde für die künftige GAP eine deutlichere Trennung dieser Berichterstattungen vorgeschlagen.

08. Die Kommission ist der Auffassung, dass die erste Studie über die Lage in der Tschechischen Republik Ergebnisse in Verbindung mit der Intensivierung der Landwirtschaft und der Häufigkeit von Feldvögeln darstellt, tatsächlich aber keine Nachweise für den Einfluss der GAP auf die Biodiversität landwirtschaftlicher Nutzflächen bringt.

Was darüber hinaus die deutsche Studie (Seibold et al.) angeht, so erwähnen die Autoren, dass *„es weiterhin nicht klar ist, welche Bodennutzungsarten und Gliederfüßlergruppen betroffen sind und ob die beobachteten Rückgänge der Biomasse und der Vielfalt miteinander zusammenhängen“*.

12. Die Konferenz der Vertragsstaaten des CBD (COP 15) wird auf Anfang 2021 verschoben. Die konkrete Form der Folgemaßnahmen im Jahr 2021 ist noch nicht festgelegt worden.

BEMERKUNGEN

19. Der Beitrag der Naturschutzrichtlinien für geschützte Lebensräume und Arten mit Bezug zur Landwirtschaft, in denen Leitaktionen für die Bekämpfung des Verlusts an biologischer Vielfalt auf landwirtschaftlichen Nutzflächen vorgesehen sind, ist ebenfalls zu berücksichtigen; der Aktionsplan für Menschen, Natur und Wirtschaft enthält mehrere Initiativen in diesem Bereich und die Kommission leitete Vertragsverletzungsverfahren ein, in denen es unmittelbar um Lebensräume und Arten auf landwirtschaftlichen Nutzflächen geht.

20. Die politischen Pläne der EU und die Strategien der EU werden für unterschiedliche Zeiträume festgelegt.

Die Biodiversitätsstrategie der EU für das Jahr 2020 wurde im Mai 2011 mit dem Ziel angenommen, den Verlust der Biodiversität bis 2020 aufzuhalten; also für einen Zeitraum von neun Jahren.

Die GAP-Reform 2014-2020 sieht eine Reihe von Instrumenten vor, die zur Förderung der biologischen Vielfalt beitragen können. Diese Chancen müssen nun von den Mitgliedstaaten in ausreichendem Maße ergriffen werden. Auf lokaler Ebene gibt es Beispiele, die erfolgreiche Verfahren nachhaltiger Landwirtschaft belegen. Würden diese Verfahren umfassender umgesetzt, könnten sie die EU hinsichtlich der Erreichung dieses Einzelziels bis Ende 2020 wieder auf Kurs bringen (siehe die Halbzeitbewertung der Biodiversitätsstrategie, Ziffer 2).

In der künftigen GAP nach 2020 wird der Leistung noch mehr Gewicht beigelegt, wobei mehrere mit der Biodiversität verbundene Ergebnisindikatoren jedes Jahr anhand der in den GAP-Strategieplänen festgelegten jährlichen Meilensteine überwacht werden. Wirkungsindikatoren und Evaluierungen werden ergänzend hinzukommen.

21. In der 2015 durchgeführten Halbzeitbewertung der Biodiversitätsstrategie bis 2020 wird zwar einerseits der allgemeine Verlust an biologischer Vielfalt anerkannt, aber auch auf viele mit Biodiversitätsmaßnahmen im Rahmen der GAP erzielte lokale Verbesserungen hingewiesen. Die wichtige Botschaft zur Erreichbarkeit des Biodiversitätsziels für die Landwirtschaft bis 2020 bestand darin, dass die Erfolge und Chancen von den Mitgliedstaaten in ausreichendem Maße genutzt werden müssen.

Neuere Belege finden sich in der unterstützenden Studie zur Bewertung der Auswirkungen der GAP auf die biologische Vielfalt sowie in der vorläufigen Berichterstattung der Mitgliedstaaten im Rahmen der Naturschutzrichtlinien (Die Lage der Natur 2020, EUA). Die Evaluierung der EU-Biodiversitätsstrategie läuft noch und im Mai sollten vorläufige Ergebnisse aus der unterstützenden Studie zur Verfügung stehen – hinsichtlich des Einzelziels 3A wird jedoch auch auf den Bericht zur Lage der Natur 2020 und die Bewertung der GAP hinsichtlich der Biodiversität zurückgegriffen.

22. In der neuen EU-Biodiversitätsstrategie für 2030³ (kombiniert mit der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“⁴), die im Mai 2020 von der Kommission angenommen wurde, werden auch landwirtschaftliche Ziele festgelegt. Der Vorschlag der Kommission für die Gemeinsame Agrarpolitik nach 2020 schreibt den Mitgliedstaaten ausdrücklich vor, ihre aus den Rechtsvorschriften der Union hervorgehenden nationalen Umweltpläne und deren Zielsetzungen ebenfalls zu berücksichtigen, wobei auch die Vogelschutz- und die Habitat-Richtlinie unter diese Rechtsvorschriften fallen.

23. Ziel 3 ist ein horizontales Ziel, das in zwei Einzelziele unterteilt ist, nämlich 3A für die Landwirtschaft und 3B für die Forstwirtschaft. Die Kommission ist der Auffassung, dass nur Einzelziel 3A für die Biodiversität auf landwirtschaftlichen Nutzflächen relevant ist. Das Ziel selbst ist nicht quantifiziert. In der Strategie wird erklärt, dass mit Einzelziel 3A bezweckt wird, *„gemessen am EU-Referenzszenario von 2010 eine messbare Verbesserung des Erhaltungszustands von Arten und Lebensräumen, die von der Landwirtschaft abhängen oder von ihr beeinflusst werden, und der bereitgestellten Ökosystemdienstleistungen herbeizuführen“*.

Darüber hinaus hat das Einzelziel insofern eine quantifizierbare Komponente, als es auf die messbare Verbesserung des Erhaltungszustands von Arten und Lebensräumen in Ziel 1 und den Wert von 15 % für die Wiederherstellung nach Ziel 2 Bezug nimmt. Die Auslegung und Messung von Ziel 2 stellte in der Tat eine Herausforderung dar.

24. In der Biodiversitätsstrategie der EU bis 2020 werden weder „vereinfachte europäische Biodiversitätsindikatoren“ (Streamlined European Biodiversity Indicators, SEBI) noch irgendwelche anderen Überwachungssysteme erwähnt.

Seit ihrer Einführung 2005 sind die SEBI regelmäßig überarbeitet und angepasst worden, um der Verfügbarkeit von sowie den Lücken bei Informationen von Relevanz für die Biodiversität Rechnung zu tragen. Viele Indikatoren wurden im Hinblick auf robustere Bewertungen der Biodiversität methodisch gestärkt. Infolgedessen bietet der aktuelle SEBI-Satz weiterhin eine breite, fakten gesicherte Grundlage für die Verfolgung der aktuellen und voraussichtlichen Lage der Biodiversität in Europa einschließlich der Agrar-Ökosysteme.

Einige Indikatoren aus dem ursprünglichen Indikatorsatz mussten aufgegeben werden; der Grund hierfür waren fehlende etablierte Überwachungssysteme, die in der Lage waren, neue Daten und Informationen, beispielsweise über die genetische Vielfalt oder Flächen von hohem Naturwert, zu liefern. Zur Vermeidung von Doppelarbeit wurden darüber hinaus in dem Indikatorsatz auch Entwicklungen und Änderungen anderer einschlägiger Indikatorinitiativen wie die Agrarumwelt- oder GAP-Indikatoren sowie neue Verfahren wie die Kartierung und Bewertung der Ökosysteme und ihrer Leistungen (MAES) oder Nachhaltigkeitsziele (SDG) berücksichtigt.

Die Aufgabe einiger Indikatoren bedeutet nicht, dass die anderen SEBI nicht zur Verfolgung der Fortschritte in der Biodiversität genutzt werden können.

25. Die wichtigsten Indikatoren für die Überwachung der GAP sind die Indikatoren des gemeinsamen Überwachungs- und Bewertungsrahmens (common monitoring and evaluation framework, CMEF). Agrarumweltindikatoren sind dazu gedacht, die Integration von Umweltbelangen in die GAP zu verfolgen. Sie sind nicht die Hauptindikatoren für die Überwachung der GAP als Ganzes.

Was das Konzept des „hohen Naturwerts“ (high nature value, HNV) angeht, so unterscheidet die Kommission zwischen:

a) HNV-Landwirtschaft und b) HNV-Agrarland.

³ Mitteilung der Kommission: „EU-Biodiversitätsstrategie für 2030 – Mehr Raum für die Natur in unserem Leben“, COM(2020) 380 final.

⁴ Mitteilung der Kommission: „Vom Hof auf den Tisch“ – eine Strategie für ein faires, gesundes und umweltfreundliches Lebensmittelsystem“, COM(2020) 381 final.

Das Konzept der HNV-Landwirtschaft betrifft den kausalen Zusammenhang zwischen bestimmten Arten landwirtschaftlicher Tätigkeit und den entsprechenden ökologischen Ergebnissen wie hohe Biodiversität und das Bestehen wertvoller Lebensräume und Arten.

Der Indikator HNV-Agrarland ist definiert als der Anteil landwirtschaftlich genutzter Fläche mit hohem Naturwert.

26. Zur Bewertung des Umfangs des HNV-Agrarlands wird in der EU derzeit eine breite Palette an Ansätzen und Methodenkombinationen genutzt. Bei der Bewertung des Umfangs des HNV-Agrarlands sind inzwischen zwar gute Fortschritte erzielt worden, aber die Bewertung des Zustands oder der Qualität von Agrarland stellt weiterhin eine beträchtliche Herausforderung dar. Aufgrund der unterschiedlichen Datenverfügbarkeit in den EU-Mitgliedstaaten und Regionen der EU sowie in Anbetracht der Bandbreite an physischen Gegebenheiten (Größe der Hoheitsgebiete, Aufbau und System der landwirtschaftlichen Betriebe, vorherrschende Boden- und Lebensraumtypen) ist es nicht angemessen, eine gemeinsame Methode für die Bewertung von HNV-Agrarland vorzuschreiben. Durch die Verwendung einer einzigen Methode würde man die Analyse auf die in der gesamten EU verfügbaren Daten beschränken und damit die reichhaltigsten und relevantesten Datenquellen ausschließen; auch würden diejenigen Mitgliedstaaten, die stärker verfeinerte Methoden entwickelt haben, an deren Nutzung gehindert, was zu einer Verringerung der Qualität und Genauigkeit der Bewertung führen würde.

Die EUA und die Kommission, nach deren Schätzung auf der Grundlage von 2012 auf EU-Ebene erhobenen Datensätzen HNV-Agrarland in der gesamten EU-28 33,5 % des in der CORINE Bodenbedeckungsdatenbank (CLC) registrierten Agrarlandes einnimmt, können eine Schätzung des Anteils von HNV-Agrarland auf nationaler Ebene abgeben. Sie erkennen aber auch die Schwierigkeiten und Einschränkungen bei der Entwicklung einer gemeinsamen Methodik an, wenn sich diese auf nationale Datensätze stützen müsste. Sobald eine gemeinsame, replizierbare Methodik und nachhaltige Datensätze verfügbar sind, könnte der Indikator für HNV-Agrarland auf EU-Ebene im Hinblick auf seine Nutzung als Ergänzung der bisher auf EU-Ebene geleisteten Arbeit zum HNV-Agrarland überprüft werden.

29. Die Kommission erkennt die vom ERH geäußerten Bedenken an, ist aber der Ansicht, dass die Lebensmittelerzeugungssysteme vielfältig sind.

30. Sowohl die GAP 2014-2020 als auch die GAP nach 2020 zählen die Erhaltung, nachhaltige Nutzung und Entwicklung der genetischen Vielfalt in der Landwirtschaft zu den förderfähigen Maßnahmen. In den Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums findet man unter den auf einheimische Rassen abzielenden Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen entsprechende Informationen. Darüber hinaus wird die Erhaltung genetischer Ressourcen auch im Rahmen der Teilmaßnahme 10.2, für die auf Ebene dieser Teilmaßnahme auch Daten existieren, unterstützt. Aktuell unterstützt die Kommission darüber hinaus im Rahmen von Horizont 2020 das Projekt GenResBridge, dessen Ziel unter anderem in der Entwicklung umfangreicherer genetischer Ressourcen und der Erarbeitung einer Strategie für biologische Vielfalt in der Landwirtschaft besteht.

Die Kommission hat nie ein Ersuchen von Mitgliedstaaten zur Entwicklung einer neuen europäischen Strategie erhalten.

31. Die Kommission gibt eine grobe Schätzung ihrer Ausgaben für Biodiversität ab und ist der Auffassung, dass die Überschätzung dieser Ausgaben aus den folgenden Gründen nicht eindeutig bewiesen ist.

Die Methodik der Kommission zur Verfolgung des Haushalts für die Biodiversität im mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) – unter Einschluss der GAP – baut auf der international vereinbarten Rio-Marker-Methodik der OECD auf. Nach dieser Methodik werden die drei folgenden Biodiversitätskoeffizienten angewendet:

- 1) übergeordnetes Ziel (100 %),

- 2) wichtiges Ziel (40 %),
- 3) kein Biodiversitätsziel (0 %).

In der OECD-Methodik werden keine genauen Koeffizienten, die auf die einzelnen GAP-Instrumente anzuwenden wären, festgelegt; aus diesem Grund entwickelte die Kommission die Anwendung dieser Methodik auf die GAP 2014-2020.

Die Kommission wird ihre Methodik zur Verfolgung der für die biologische Vielfalt aufgewendeten Haushaltsbeträge unter Berücksichtigung und Anerkennung wissenschaftlicher Nachweise mit neuen Änderungen der Rechtsvorschriften in Einklang bringen und sie an den nächsten MFR 2021-2027 sowie andere maßgebliche Entwicklungen anpassen.

Diese Verfolgungsmethodik sollte eng an die OECD-Methodik angeglichen werden.

32. Die unterstützende Studie zur Bewertung der Auswirkungen der GAP auf Lebensräume, biologische Vielfalt und Landschaften erbrachte keine Nachweise für GAP-Ausgaben mit systematisch negativen Auswirkungen auf die Biodiversität landwirtschaftlicher Nutzflächen.

Mithilfe einer Studie entwickelte die Kommission darüber hinaus im Jahr 2014 Leitlinien für Biodiversitätsprüfungen⁵, um sicherzustellen, dass die wichtigsten EU-Fonds, unter anderem der Europäische Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), keine schädlichen Auswirkungen auf die biologische Vielfalt haben.

33. Im Fall der Priorität 4, in deren Mittelpunkt Ökosystemleistungen im Zusammenhang mit der Land- und Forstwirtschaft stehen, berücksichtigte die Kommission in ihrer derzeitigen Methodik, dass im Hinblick auf die Förderung der biologischen Vielfalt unterstützte Landbewirtschaftungsmethoden zugleich auch zur Verbesserung der allgemeinen Umwelt einschließlich Wasser und Boden beitragen, und umgekehrt. Dieses starke Ineinandergreifen der Umweltauswirkungen der in den drei Schwerpunktbereichen vorgesehenen Verfahren veranlasste die Kommission, auf den Beitrag jedes Schwerpunktbereichs dieser Priorität, einschließlich Wasser und Boden, den Koeffizienten von 100 % anzuwenden.

34. Die Kommission wendet die vereinbarte Methode des Beitrags der Ökologisierung zur biologischen Vielfalt in Höhe von 40 % an und betrachtet dies als angemessenen Indikator für den Beitrag der Ökologisierungsmaßnahmen zur Erhaltung der biologischen Vielfalt in der EU. Nach der Schätzung, die die Kommission in ihrer derzeitigen Verfolgungsmethodik verwendet, tragen Ökologisierungszahlungen zu 12 % der Direktzahlungen für Biodiversität bei. Unter Berücksichtigung der großen Reichweite von Ökologisierungsmethoden und der Tatsache, dass die Ökologisierung die Verschlechterung der Biodiversität verhindert oder zu ihrer Verbesserung geführt hat (insbesondere nach 2018, als Pflanzenschutzmittel auf ökologischen Vorrangflächen (ÖVF) verboten wurden), wurde diese Zahl bei der Entwicklung der aktuellen Methodik zur Verfolgung der Ausgaben für Biodiversität in der GAP als angemessen betrachtet.

35. Auf der Grundlage des Rio-Marker-Ansatzes gelangte die Kommission bei der Entwicklung ihrer derzeitigen Verfolgungsmethodik zu dem Schluss, dass sie zur Berechnung des Beitrags der Cross-Compliance den mittleren Faktor (40 %) verwenden sollte. Auf der Grundlage dieser Schätzung und nach Anwendung eines Gewichtungsfaktors wurde für die Cross-Compliance angenommen, dass sie zu weniger als 3 % der Direktzahlungen für Biodiversität beiträgt. Unter Berücksichtigung der großen Reichweite der unter Cross-Compliance fallenden Bewirtschaftungsmethoden (90 % der gesamten landwirtschaftlich genutzten Fläche) und der Tatsache, dass Cross-Compliance einfache, aber für die biologische Vielfalt wichtige Verfahren einschließt, betrachtete man diese Zahl als angemessen.

⁵ https://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/financing_en.htm und <https://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/comm2006/pdf/cfbp%20-%20cap.pdf>

37. Siehe die Antwort der Kommission zu Ziffer 31.

39. Die Landwirten im Rahmen der Basisprämienregelung und der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung gewährten Direktzahlungen stellen eine Grundsicherung der Einkommen auf der Grundlage der bewirtschafteten Flächen (in Hektar) dar. Diese werden durch eine Reihe weiterer Beihilferegulungen für bestimmte Zielsetzungen oder Arten von Landwirten ergänzt, zu denen eine „grüne“ Direktzahlung für dem Klima und der Umwelt zuträgliche landwirtschaftliche Verfahren zählt.

40. Die unterstützende Studie zur Bewertung der Auswirkungen der GAP auf die biologische Vielfalt stellte keine Studien fest, in denen negative Auswirkungen der fakultativen gekoppelten Stützung auf die Biodiversität landwirtschaftlicher Nutzflächen nachgewiesen wurden.

Das Ziel der fakultativ gekoppelten Stützung besteht nicht darin, die Erzeugung zu steigern. Es handelt sich um eine erzeugungsbeschränkende Regelung, die der Welthandelsorganisation (WHO) im Rahmen der sogenannten Blue Box gemeldet wurde. Sie darf von den Mitgliedstaaten nur bestimmten Sektoren, die sich in Schwierigkeiten befinden, gewährt werden. Zur Gewährleistung des erzeugungsbeschränkenden Charakters dieser Regelung wurden mehrere Mechanismen eingerichtet, insbesondere die strenge Einhaltung der für jede einzelne Stützungsmaßnahme festgelegten Finanzausstattung und die Zahlung, die auf festen (historisches Erzeugungsniveau) Flächen und Erträgen oder einer festen Anzahl von Tieren basiert.

Die fakultative gekoppelte Stützung bietet die Möglichkeit zur Unterstützung bestimmter Sektoren oder Erzeugungen, insbesondere um die Eskalation bestehender Schwierigkeiten und der entsprechenden Folgen (Aufgabe der Erzeugung, Verödung ländlicher Gebiete ...) zu verhindern; ein Beispiel ist die Zucht von Schafen und Ziegen in Gebieten (z. B. gebirgigen Gebieten), in denen sie sonst verschwinden würde, sodass mit der Stützung die Aufgabe von Flächen verhindert wird.

Der Rechtsrahmen für die fakultative gekoppelte Stützung bietet den Mitgliedstaaten genügend Flexibilität, damit sie die Voraussetzungen für die Förderfähigkeit ihren besonderen Erfordernissen entsprechend gestalten und beispielsweise Umweltbelange berücksichtigen können (z. B. Unterstützung für autochthone Rassen usw.).

Gemeinsame Antwort der Kommission zu den Ziffern 41 bis 50:

Die Cross-Compliance stellt eine Verknüpfung zwischen GAP-Zahlungen und der Einhaltung der EU-Rechtsvorschriften, insbesondere in Bezug auf die biologische Vielfalt, dar. Erfüllt ein Landwirt diese Vorschriften nicht, können die empfangenen GAP-Zahlungen im Verhältnis zur Schwere des Verstoßes gekürzt werden. Diese Kürzung kann 1 % bis 100 % betragen. In der Praxis sind die meisten Verstöße weder vorsätzlich noch schwerwiegend, sodass die im Zusammenhang mit der Cross-Compliance verhängten Sanktionen zwischen 1 % und 5 % liegen.

In den Richtlinien und Verordnungen der EU ist eine Reihe von Vorschriften festgelegt worden (Grundanforderungen an die Betriebsführung – Statutory Management Requirements – SMR). Die Cross-Compliance sensibilisiert die Landwirte für die Einhaltung der Bestimmung dieser EU-Rechtsvorschriften.

In der GAP (guter landwirtschaftlicher und ökologischer Zustand - GLÖZ-Standards) werden weitere Regeln festgelegt, die derzeit in erster Linie die Boden- und Wasserbewirtschaftung aber auch die Erhaltung der Landschaftselemente betreffen. Die Mitgliedstaaten müssen an die örtlichen Gegebenheiten und Erfordernisse angepasste nationale Standards festlegen.

Gelangen Mitgliedstaaten in Anbetracht gesammelter Erfahrungen zu dem Schluss, dass die vorgesehenen Vorteile für die biologische Vielfalt nicht eintreten, können sie die als Grundanforderungen an die Betriebsführung oder GLÖZ-Standards für Landwirte geltenden Regeln sehr flexibel anpassen. Auch ist die Cross-Compliance nicht der einzige Einflussfaktor für den

Zustand der Biodiversität; auch lässt sich die Wirkung der Cross-Compliance nicht speziell anhand von Ergebnissen oder Wirkungsindikatoren messen, denn diese spiegeln vielschichtige Trends wider. Dies ist auch der Grund, warum sich die Kommission bei der Bewertung der Umsetzung eines Einzelinstrumentes wie der Cross-Compliance auf Outputindikatoren stützt.

In dem Vorschlag für eine künftige Gemeinsame Agrarpolitik werden die Cross-Compliance-Regeln durch die Einführung neuer Grundanforderungen an die Betriebsführung und GLÖZ-Standards mit erweiterter Konditionalität gestärkt; dies betrifft unter anderem die Vorschriften für biologische Vielfalt und Pflanzenschutzmittel. Allerdings handelt es sich bei den GLÖZ-Standards und den Grundanforderungen an die Betriebsführung um grundsätzliche, zwingend vorgeschriebene Verfahren, die ein Referenzszenario für ehrgeizigere, mit GAP-Mitteln geförderte Bewirtschaftungsmethoden bilden. Die Cross-Compliance-Regeln sind nicht darauf ausgelegt, für sich allein ehrgeizige Biodiversitätsziele zu erreichen, sondern nur in Verbindung mit Stützungsmaßnahmen und finanziellen Anreizen. In diesem Zusammenhang stellt die landwirtschaftliche Betriebsberatung ein wichtiges Element zur Unterstützung von Landwirten bei der Anwendung von der biologischen Vielfalt zuträglichen Bewirtschaftungsmethoden dar.

Die Kommission ist daher der Auffassung, dass die Cross-Compliance in Verbindung mit anderen GAP-Instrumenten günstige Auswirkungen auf die biologische Vielfalt landwirtschaftlicher Nutzflächen hat.

Kasten 1 – Zerstörung von Hecken im 20. Jahrhundert

Die GAP kann nicht allein für sämtliche Zerstörungen von Hecken verantwortlich gemacht werden; hierfür gibt es zahlreiche Antriebsfaktoren, insbesondere die Intensivierung der Landwirtschaft und die Flurbereinigung. Darüber hinaus trifft es zwar zu, dass bestimmte GAP-Mechanismen in der Vergangenheit zur Verstärkung dieses Trends geführt haben könnten, aber in der GAP gibt es bereits seit einigen Jahren keine Anreize mehr, die zur Zerstörung von Hecken führen.

Gemeinsame Antwort der Kommission zu den Ziffern 53 bis 60:

Die Ökologisierung ist eine Beihilferegelung mit Direktzahlungen und dient dem Ziel, Landwirten ein Entgelt für die durch die folgenden drei Maßnahmen erzielten öffentlichen Güter zu zahlen: Schutz von Dauergrünland einschließlich ökologisch hoch sensibler Grünlandflächen, Anbaudiversifizierung und Vorhalten eines bestimmten Anteils der Ackerlandfläche als ökologische Vorrangfläche (ÖVF). Eine Bewertung der Umsetzung der Ökologisierung, die die Kommission 2016 vornahm, ergab, dass dieses Instrument insbesondere aufgrund seiner großen Reichweite (77 % der gesamten landwirtschaftlichen Nutzfläche) über erhebliches Potenzial verfügt, das aber von den Mitgliedstaaten und den Landwirten nicht voll ausgeschöpft wurde. Aus diesem Grund führte die Kommission im Anschluss an diese Bewertung eine Reihe von Verbesserungen ein, unter denen das Verbot des Einsatzes von Pflanzenschutzmitteln auf ökologischen Vorrangflächen ab 2018 hervorzuheben ist.

Gelangen Mitgliedstaaten in Anbetracht gesammelter Erfahrungen zu dem Schluss, dass die vorgesehenen Vorteile für die biologische Vielfalt nicht eintreten, können sie die auf Landwirte im Rahmen der Ökologisierung angewandten Regeln sehr flexibel anpassen.

Auch ist die Ökologisierung nicht der einzige Einflussfaktor für den Zustand der Biodiversität und ihre Wirkung lässt sich nicht speziell anhand von Ergebnissen oder Wirkungsindikatoren messen, denn diese spiegeln vielschichtige Trends wider. Dies ist auch der Grund, warum sich die Kommission bei der Bewertung der Umsetzung von Einzelinstrumenten wie der Ökologisierung auf Outputindikatoren stützt.

Laut der Bewertung ist die Verknüpfung zwischen den einzelnen GAP-Instrumenten im Hinblick auf die Erreichung der Umweltziele noch ausbaufähig und aus diesem Grund hat die Kommission für die künftige GAP vorgeschlagen, alle Instrumente in GAP-Strategiepläne aufzunehmen, die von den Mitgliedstaaten festgelegt und der Kommission genehmigt werden. So werden die

Ökologisierungsverpflichtungen in gestärkter Form mit Konditionalitätsverpflichtungen zusammengeführt und es wird eine neue Direktzahlungsregelung für Umweltzwecke, die Öko-Regelung, geschaffen.

Die Kommission ist daher der Auffassung, dass das Potenzial der derzeitigen Ökologisierungspolitik zur Verbesserung der Biodiversität auf EU-Ebene nicht unterentwickelt ist, sondern nicht voll ausgeschöpft wird. Der Vorschlag für die künftige GAP dient dem Ziel, diesen Mangel zu beheben.

54. Das vollständige Zitat in der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen mit der Bewertung (Zusammenfassung) lautet: *„Alle Ökologierungsmaßnahmen haben eine gewisse Bedeutung für Umwelt- und Klimaerfordernisse bzw. -probleme, sind jedoch häufig durch spezifische damit verbundene Vorschriften begrenzt, wobei die Anbaudiversifizierung die geringste Relevanz hat (auch für den Boden).“*

63. Obgleich die Förderung der Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen und des ökologischen Landbaus sowie Zahlungen im Rahmen von Natura 2000 in der Tat die wichtigsten Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums sind, die zu den Biodiversitätszielen beitragen, sollte man das Potenzial anderer maßgeblicher Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums nicht unterschätzen. In diesem Zusammenhang ist die Rolle nichtproduktiver Investitionen bei der Einrichtung bzw. Wiederherstellung von Landschaftselementen wie Hecken, Steinwällen, Feuchtgebieten usw. hervorzuheben. Auch Schulungen und landwirtschaftliche Betriebsberatungen spielen bei der Förderung von für die biologische Vielfalt relevanten Landbewirtschaftungsmethoden und Ansätzen eine bedeutende Rolle.

65. Die Kommission stuft die verschiedenen, in der Union durchgeführten Agrarumweltmaßnahmen nicht nach „hellgrün“ oder „dunkelgrün“ ein; dies ist eine stark vereinfachende Beschreibung der sehr großen Zahl in der Union geförderter Verfahren. Die Merkmale der verschiedenen Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM) sind erheblich komplexer (siehe auch die Antwort zu Ziffer 67).

66. Nicht nur „dunkelgrüne“ Verpflichtungen haben echtes Potenzial bezüglich der Erreichung der Biodiversitätsziele. Einerseits ist zwar klar, dass gezieltere Verpflichtungen ein höheres Potenzial zur Erfüllung besonderer räumlicher Erfordernisse haben, andererseits trifft es aber auch zu, dass einige (weniger anspruchsvolle) Verpflichtungen bei der Förderung umweltfreundlicher Bewirtschaftungsmethoden ebenfalls eine bedeutende Rolle spielen. Zudem dienen sie einem Bildungszweck (beispielsweise die Landwirte zu überzeugen, sich in der nächsten Phase für anspruchsvollere Maßnahmen zu bewerben) und stellen eine große territoriale Reichweite nachhaltiger Landbewirtschaftungsmethoden. Aus diesen Gründen ergeben sich aus der Koexistenz beider Verpflichtungsansätze, die beide über die zwingenden rechtlichen Verpflichtungen hinausgehen müssen und folglich zusätzliche öffentliche Güter schaffen, wichtige Vorteile.

Die von der Kommission für den Zeitraum nach 2020 vorgeschlagene, neue grüne Architektur ermöglicht den Mitgliedstaaten, diesen Ansatz mithilfe unterschiedlicher Instrumente wie Konditionalität und Öko-Regelungen zusätzlich zu Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen aufrechtzuerhalten und auszubauen.

67. Gezielte Verpflichtungen, die im Vergleich zu den üblichen Landbewirtschaftungsmethoden ehrgeizigere Veränderungen erfordern, werden naturgemäß auf begrenzten Flächen vorgeschlagen, um dort die für diese Flächen spezifischen Umweltprobleme anzugehen. Dies ist der Grund für die niedrigere Teilnahmequote bei dieser Art von Verpflichtungen, auf die infolgedessen weniger Betriebe und kleinere Flächen entfallen. Andererseits sind vielleicht einige Verpflichtungen weniger anspruchsvoll (auch wenn sie für die Umwelt relevant und förderlich sind), bilden aber häufig den Ausgangspunkt, an dem Landwirte mit der Umsetzung von Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen beginnen. Diese Gründe wirken sich auf die Teilnahmequoten aus, ohne jedoch den ökologischen Mehrwert solcher Verpflichtungen in Frage zu stellen.

Wie in Ziffer 65 bereits erläutert wurde, stuft die Kommission die verschiedenen, in der Union durchgeführten Agrarumweltmaßnahmen nicht nach „hellgrün“ oder „dunkelgrün“ ein. Die Kommission verfügt daher nicht über Statistiken bezüglich dieser Einstufung.

Erster Gedankenstrich. Die Gestaltung von Agrarumwelt- und Klimaverpflichtungen, ihre Mittelausstattung und ihre Ausrichtung auf bestimmte Gebiete müssen im weiteren Zusammenhang ihres Beitrags zu den maßgeblichen Zielen und Vorgaben sowie der Erfüllung der festgestellten ökologischen Erfordernisse betrachtet werden. Die Mitgliedstaaten genießen bei ihrer Programmplanung zur Erreichung der Ziele recht große Flexibilität.

Im Programmplanungszeitraum 2014-2020 können die Mitgliedstaaten auch beschließen, aufgrund der Agrarumwelt- und Klimaverpflichtungen entstandene Einkommensverluste und Kosten ganz oder teilweise auszugleichen. Nichtsdestotrotz müssen der teilweise Ausgleich und die geografische Reichweite von Umweltverpflichtungen (einschließlich des Ausschöpfungsgrades) im Kontext ihrer möglichen Auswirkungen auf die Realisierung der Ziele, zu denen die betreffenden Verpflichtungen beitragen, betrachtet werden.

Zweiter Gedankenstrich. Der Grundsatz der Zahlungsberechnung auf der Grundlage von Einkommensverlusten und zusätzlich entstandenen Kosten sieht eine beträchtliche Flexibilität vor, stellt aber gleichzeitig seine Einhaltung sicher.

Ersten können bei Verpflichtungen zur Erhaltung ökologisch vorteilhafter Landbewirtschaftungsmethoden, die nachweislich vom Aussterben bedroht sind, die Opportunitätskosten berücksichtigt werden und die Einkommensverluste können anhand der ökologisch weniger vorteilhaften Methoden, die möglicherweise übernommen werden könnten, berechnet werden.

Zweitens sollte die Berechnung der Einkommensverluste und entstandenen Kosten auch die Ziele widerspiegeln, zu denen die betreffenden Verpflichtungen voraussichtlich beitragen. Um einen erfolgreichen Beitrag leisten zu können, müssen die Verpflichtungen angemessen ausgeschöpft werden, und um eine solche Ausschöpfung sicherstellen zu können, muss die Höhe der Unterstützung die entstandenen Kosten und Einkommensverluste jedes Landwirts und jeder landwirtschaftlichen Nutzfläche, die für die Erreichung der Ziele benötigt werden, ausgleichen.

Und schließlich können die Mitgliedstaaten Transaktionskosten bis in Höhe von 20 % der für die Agrarumwelt- und Klimaverpflichtungen gezahlten Prämie hinzufügen, wenn solche Kosten für die Umsetzung der Verpflichtungen notwendig sind.

68. Die Kommission ist der Auffassung, dass ein Indikator für die letzten Jahrzehnte Stabilität in der EU mit einer Tendenz zur Extensivierung aufzeigt.⁶

Die Gestaltung von Agrarumwelt- und Klimaverpflichtungen hängt von den Entscheidungen der einzelnen Mitgliedstaaten ab, die wiederum davon beeinflusst werden, was die Analyse ihrer ökologischen Lage ergibt, welche Erfordernisse festgestellt wurden und welche Prioritäten angegangen werden sollen. Aus einer solchen Analyse kann sich ergeben, dass in der Gestaltung von Agrarumwelt- und Klimaverpflichtungen der Schwerpunkt auf eine bestimmte Bewirtschaftungsart wie Grünland oder Dauerkulturen gelegt wird.

Die Unterstützung im Rahmen einer Agrarumwelt- und Klimamaßnahme ist eines der Instrumente für die Entwicklung des ländlichen Raums und der allgemeinen GAP-Architektur. Die Analyse der Antworten der Mitgliedstaaten auf die festgestellten ökologischen Erfordernisse muss mittels eines ganzheitlichen, synergistischen Ansatzes erfolgen. Beispielsweise lassen sich die für eine bestimmte

⁶ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/farming/documents/cap-indicators-doc-c33_2018_en.pdf

Art der Bewirtschaftung spezifischen ökologischen Erfordernisse durch ein bestimmtes Instrument, z. B. Cross-Compliance, erfüllen, während auf andere, für andere Bewirtschaftungsarten typische Probleme und Erfordernisse im Rahmen eines anderen Instruments, beispielsweise einer Agrarumwelt- und Klimamaßnahme, reagiert werden kann.

69. Die Anzahl der für die einzelnen Arten landwirtschaftlich genutzter Flächen (Ackerland, Grünland, Dauerkulturen) gestellten Anträge auf Agrarumwelt- und Klimaverpflichtungen sollte nicht als Hauptkriterium für die Veranschaulichung des Gesamtbeitrags von Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen zu den Zielen und den im Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums festgestellten Erfordernissen genutzt werden. In Anbetracht der sektorenübergreifenden Auswirkungen der Landbewirtschaftung ist eine ganzheitliche Betrachtung des Ergebnisses, das mit der Maßnahme (und dem Programm) insgesamt bei der Bewältigung der in einem Programm ermittelten Umweltprobleme erzielt wird, von größerer Relevanz.

70. Die Kommission fördert ergebnisorientierte Ansätze bei der Durchführung von Agrarumwelt- und Klimamaßnahme bereits. In dem Vorschlag der Kommission für die GAP nach 2020 wird ausdrücklich auf ergebnisorientierte Ansätze Bezug genommen und die Mitgliedstaaten werden ermutigt, diese und andere innovative Ansätze zu unterstützen, damit eine signifikante Verbesserung der Umwelt erreicht werden kann.

Der ergebnisorientierte Ansatz scheint in der Gestaltungsphase zwar anspruchsvoller zu sein, seine Überwachung und Verwaltung kann jedoch als weniger belastend betrachtet werden als der handlungsorientierte Ansatz (beispielsweise besteht keine Notwendigkeit, die Einhaltung vorgegebener Anforderungen zu kontrollieren, zudem hilft eine gute Auswahl an Indikatoren zur Bewertung der Ergebnisse bei der Vereinfachung des Überwachungsprozesses).

Allerdings sollte man ergebnisorientierte Ansätze nicht als einzige Methode zur Umsetzung von Agrarumwelt- und Klimaverpflichtungen und Erreichung von Umweltzielen ansehen. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass diese Ansätze nicht unbedingt auf alle Bodentypen anwendbar sind und unter Umständen bestimmte natürliche Voraussetzungen erfordern (beispielsweise das Vorkommen einer bestimmten Zahl an Referenzpflanzenarten).

71. Der Gemeinsame Monitoring- und Bewertungsrahmen (CMEF) enthält die folgenden beiden Wirkungsindikatoren zur Bewertung des Einflusses der GAP auf die biologische Vielfalt: I.08 Feldvogelindex und I.09 Landbewirtschaftung mit hohem Naturwert (HNV).

In dem Vorschlag für die GAP nach 2020, die streng ergebnisorientiert sein wird, werden mehrere Ergebnisindikatoren der jährlichen Überwachung von Interventionen im Zusammenhang mit dem Schutz der biologischen Vielfalt gewidmet sein. Diese Indikatoren werden dann mit vorgegebenen jährlichen Meilensteinen verglichen und somit ermöglichen, dass Abweichungen von der geplanten und erwarteten Umsetzung zeitnah erkannt werden.

In folgenden Bereichen trifft dies besonders zu:

- Schutz von Waldökosystemen: Anteil der forstwirtschaftlichen Flächen, für die Bewirtschaftungsverpflichtungen zur Förderung von Landschaft, Biodiversität und Ökosystemleistungen bestehen, R.26);
- Erhaltung von Lebensräumen und Arten: Anteil der landwirtschaftlichen Flächen, für die Bewirtschaftungsverpflichtungen zum Erhalt oder zur Wiederherstellung der Biodiversität bestehen, R.27);
- Unterstützung von Natura 2000: Flächen innerhalb von Natura-2000-Gebieten, für die Verpflichtungen zum Schutz, zur Erhaltung und zur Wiederherstellung bestehen, R.28);
- Erhaltung von Landschaftselementen: Anteil der landwirtschaftlichen Flächen, für die Verpflichtungen zur Bewirtschaftung von Landschaftselementen, einschließlich Hecken, bestehen, R.29).

Daneben wird es auch folgende, auf die Biodiversität bezogene Wirkungsindikatoren geben:

- Erhöhung der Feldvogelpopulationen (Feldvogelindex);
- erweiterter Schutz der Biodiversität: Anteil der mit der Landwirtschaft im Zusammenhang stehenden Arten und Lebensräume von gemeinschaftlichem Interesse, die stabil bleiben oder sich positiv entwickeln;
- vermehrte Ökosystemleistungen: Anteil der landwirtschaftlich genutzten Fläche mit Landschaftselementen.

72. Fünf Mitgliedstaaten (Dänemark, Spanien, Frankreich, Griechenland und Italien aus insgesamt 19 Entwicklungsprogrammen für den ländlichen Raum) haben für den Schwerpunktbereich 4A „biologische Vielfalt“ programmspezifische Ergebnisindikatoren entwickelt, mit denen vor allem die nicht durch bestehende Indikatoren abgedeckten Maßnahmen wie nichtproduktive Investitionen und Natura-2000-Zahlungen für Wälder, für die Vorbeugung gegen Waldbränden und für die Wiederherstellung des ursprünglichen Zustands von Wäldern nach Waldbränden erfasst werden sollen.

Angeichts der Tatsache, dass im CMEF zwei gemeinsame Ergebnisindikatoren in Bezug auf die biologische Vielfalt bestehen (zum Anteil der land- und fortwirtschaftlichen Flächen, für die Verpflichtungen zum Schutz der Biodiversität bestehen), ist es logisch, dass nur wenige Mitgliedstaaten spezifische Indikatoren entwickelten. Hier ist zu berücksichtigen, dass der von der Kommission für den laufenden Zeitraum vorgesehene Satz von Indikatoren im Hinblick darauf entwickelt wurde, einen gesunden Mittelweg zu finden und den durch zu komplexe Indikatorensysteme verursachten Verwaltungsaufwand nicht zu groß werden zu lassen.

Für die GAP nach 2020 wurde das System weiter gestärkt (siehe auch die Antwort der Kommission zu Ziffer 71).

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

74. Die Kommission sollte bewerten, ob die Voraussetzungen zur Förderung der Biodiversitätsziele gegeben sind (d. h. die Maximierung der landwirtschaftlich genutzten Flächen – ob Grünland, Ackerland oder Dauerkulturen –, die unter biodiversitätsbezogene Maßnahmen im Rahmen der GAP fallen, um so den Erhalt der biologischen Vielfalt sicherzustellen), kann aber keine Ergebnisse garantieren, weil der Erhaltungszustand von den Bewirtschaftungsmaßnahmen abhängt, die in jedem der Natura 2000-Gebiete für jeden einzelnen Lebensraum und jede einzelne Art durchgeführt werden. Der Erhaltungszustand von Lebensräumen und Arten (Ziel 1) wird von vielen Einflussfaktoren bestimmt und man sollte vermeiden, der GAP den Mangel an signifikanten Fortschritten beim Erhaltungszustand anzulasten (der für alle, landwirtschaftliche und nicht landwirtschaftliche, Lebensräume und Arten gemeldet wurde).

75. Das für den Agrarbereich festgelegte Ziel an sich ist nicht quantifiziert, hat aber eine quantifizierbare Komponente, da es auf die messbare Verbesserung des Erhaltungszustands von Arten und Lebensräumen im Zusammenhang mit Ziel 1 und die Wiederherstellung von mindestens 15 % der verschlechterten Ökosysteme nach Ziel 2 Bezug nimmt. Siehe auch die Antwort der Kommission zu Ziffer 23.

76. Die von der Kommission für die Verfolgung des GAP-Haushalts für die biologische Vielfalt angewandte Methodik baut auf der international vereinbarten Rio-Marker-Methodik der OECD auf. Diese Methodik arbeitet mit drei Koeffizienten, legt aber nicht fest, welche auf die verschiedenen Komponenten des GAP-Haushalts anzuwenden sind. Aus diesem Grund musste die Kommission die Methodik für die GAP 2014-2020 auf der Grundlage ihres geschätzten Beitrags zur biologischen Vielfalt entwickeln.

Empfehlung 1 – Die Koordinierung und Gestaltung der EU-Biodiversitätsstrategie für die Zeit nach 2020 verbessern und die Ausgaben genauer verfolgen

a) Die Kommission akzeptiert diese Empfehlung. Die EU-Biodiversitätsstrategie für 2030 und die Strategie „Vom Hof auf den Tisch“, die im Mai 2020 von der Kommission angenommen wurden, enthalten eine Reihe von Zielen und Vorgaben für die Landwirtschaft.

Die Mitgliedstaaten waren durch die spezielle Expertengruppe „Co-ordination Group for Biodiversity and Nature“ (Koordinationsgruppe für Biodiversität und Natur) an den Vorgesprächen zur Vorbereitung der neuen Biodiversitätsstrategie beteiligt und gaben mittels Schlussfolgerungen des Rates im Dezember 2019 politische Orientierungshilfen; eine Reihe regionaler Behörden in den Mitgliedstaaten gab im Januar 2020 weitere Rückmeldungen zum Fahrplan für die „Biodiversitätsstrategie der EU bis 2030“ ab. Die nationalen Behörden werden in die Umsetzung der neuen Biodiversitätsstrategie, insbesondere die Entwicklung nationaler Maßnahmen zur Umsetzung ihrer Ziele, umfassend einbezogen werden, wobei dies auch die mögliche Unterstützung im Rahmen der GAP einschließt.

b) Die Kommission akzeptiert diese Empfehlung.

Diese Fragen werden in der EU-Biodiversitätsstrategie für 2030 behandelt. Beispiele solcher Synergien zwischen landwirtschaftlichen und biodiversitätsbezogenen Maßnahmen gibt es bereits auf nationaler Ebene; allerdings hängt viel davon ab, welche Wahlen die Mitgliedstaaten insbesondere nach dem neuen Umsetzungsmodell der künftigen GAP bei der Verwendung der GAP-Mittel treffen.

Die Mitgliedstaaten werden die in der neuen Biodiversitätsstrategie enthaltenen Vorschläge der Kommission erörtern und Schlussfolgerungen des Rates dazu annehmen. Darüber hinaus werden sie Gelegenheit haben, im Kontext der speziellen Expertengruppe „Koordinationsgruppe für Biodiversität und Natur“ diese Vorschläge im Detail zu erörtern und weitere Synergien mit nationalen Initiativen zu schaffen.

c) Die Kommission akzeptiert diese Empfehlung.

Die Kommission wird die Überarbeitung dieser Methodik zur Verfolgung des biodiversitätsbezogenen Haushalts im MFR einleiten und dabei die von den Mitgesetzgebern künftig vereinbarten Änderungen in der GAP berücksichtigen. Vor diesem Hintergrund kann die Kommission keine Zusagen bezüglich der Ergebnisse dieser Überarbeitungen geben. Die Kommission stimmt zu, dass ein Ziel der Überarbeitung die engere Angleichung der Methodik der Kommission an die neuen Änderungen in den Rechtsvorschriften sein wird, wobei wissenschaftliche Erkenntnisse berücksichtigt und als Fundament genutzt werden sollen. Diese Verfolgungsmethodik sollte eng an die OECD-Methodik angeglichen werden.

Antwort der Kommission zu Ziffer 77 und 78:

Die Cross-Compliance ist ein Instrument zur Verknüpfung von GAP-Zahlungen mit Rechtsvorschriften der EU, insbesondere Vorschriften zur Biodiversität. Diese Vorschriften dienen als Referenzszenario für ehrgeizigere Anreizmaßnahmen; darüber hinaus unterstützen Beratungssysteme die Landwirte bei der Anwendung dieser Vorschriften.

Für sich gesehen sind Direktzahlungen, von ihren Ökologisierungselementen einmal abgesehen, nicht auf die Verbesserung der biologischen Vielfalt ausgerichtet, aber ihre weitreichende Nutzung durch Landwirte ermöglicht dank der Cross-Compliance deren Sensibilisierung für ökologische Regeln. Im Rahmen der Direktzahlungen verfügt die Ökologisierung („Greening“) dank ihrer großen Reichweite über erhebliches Potenzial zur Verbesserung der Lage bei der Biodiversität; es waren aber Verbesserungen erforderlich und diese wurden ab 2018 eingeführt. Darüber hinaus gibt es keine Beweise, dass sich die derzeitigen gekoppelten Zahlungen nachteilig auf die biologische Vielfalt auswirken.

Der Vorschlag der Kommission für eine künftige Gemeinsame Agrarpolitik enthält eine Bestandsaufnahme der Stärken und Schwächen und umfasst einen kohärenten, verstärkten Rahmen

von GAP-Instrumenten mit erweiterter Konditionalität sowie Beratungsdiensten und Öko-Regelungen in Maßnahmen der Säule I und der Säule II. Die Mitgliedstaaten können bei der Mobilisierung dieser Instrumente unter Wahrung der Kohärenz sehr flexibel vorgehen und diese Instrumente in GAP-Strategiepläne aufnehmen, die dann von der Kommission genehmigt werden.

Empfehlung 2 – Direktzahlungen biodiversitätsfreundlicher gestalten

Die Kommission akzeptiert diese Empfehlung.

Die Kommission wird sicherstellen, dass die Palette sämtlicher GAP-Instrumente, die unter Nutzung von Synergien und Wahrung der Kohärenz zusammenwirken und zu denen Konditionalität, Öko-Regelungen, Interventionen im Rahmen der Säule II, Marktinterventionen sowie übergreifende Instrumente wie Beratungsdienste gehören, ehrgeiziger sein werden als im laufenden Zeitraum.

79. Innerhalb des Rahmens für die Entwicklung des ländlichen Raums bestehen mehrere Maßnahmen mit bedeutendem Potenzial bezüglich der Erreichung der Biodiversitätsziele. Zu ihnen zählen unter anderem Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen, Maßnahmen für den ökologischen Landbau und Natura-2000-Zahlungen, aber auch die Unterstützung nichtproduktiver Investitionen beispielsweise für die Einrichtung bzw. Wiederherstellung von Landschaftselementen wie Hecken, Steinwällen und Feuchtgebieten. Auch Schulungen und landwirtschaftliche Betriebsberatungen spielen bei der Förderung von für die biologische Vielfalt relevanten Landbewirtschaftungsmethoden und -ansätzen eine bedeutende Rolle (siehe auch die Antworten zu den Ziffern 62 bis 64).

80. Nach Ansicht der Kommission hat die Koexistenz verschiedener Arten von Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen, durch die zusätzliche ökologische öffentliche Güter entstehen, wichtige Vorteile. Die von der Kommission für die GAP nach 2020 vorgeschlagene neue grüne Architektur befähigt die Mitgliedstaaten, diesen Ansatz weiter auszubauen.

Die Gestaltung von Agrarumwelt- und Klimaverpflichtungen hängt von den Entscheidungen der einzelnen Mitgliedstaaten ab, die ihrerseits auf ihrer jeweiligen ökologischen Lage und ihren besonderen Erfordernissen beruhen. Aus diesen Erfordernissen ergibt sich dann die Schwerpunktlegung auf eine bestimmte Art der Bodennutzung wie Grünland, Ackerland oder Dauerkulturen. Darüber hinaus ist eine Agrarumwelt- und Klimamaßnahme nur eines von mehreren GAP-Maßnahmen, die zur Reaktion auf ökologische Erfordernisse eingesetzt werden.

Im Kontext dieser Maßnahmen setzte sich die Kommission für den ergebnisorientierten Ansatz ein und in ihrem Vorschlag für die GAP nach 2020 ermutigt sie die Mitgliedstaaten ausdrücklich, diesen und andere innovative Ansätze zur Verbesserung der Qualität der Umwelt zu unterstützen.

Die Kommission stimmt jedoch nicht zu, dass handlungsorientierte Regelungen weniger wirksam sind. Entscheidend für die Wirksamkeit bei der Erfüllung ökologischer Erfordernisse ist die Gestaltung und die Relevanz der Verpflichtungen.

Ergebnisorientierte Ansätze sollten nicht als einzige Methode zur Erreichung von Umweltzielen angesehen werden (siehe die Antworten zu den Ziffern 65 bis 70).

Empfehlung 3 – Den Beitrag der Entwicklung des ländlichen Raums zur biologischen Vielfalt von Agrarland erhöhen

a) Die Kommission akzeptiert diese Empfehlung.

Im Vorschlag der Kommission für die GAP nach 2020 sind (in Artikel 85 Absatz 3) für die in Artikel 65 genannten Bewirtschaftungsverpflichtungen (unter Einschluss von Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen) bereits ein höherer Kofinanzierungssatz (höchstens 80 %), Unterstützung für Natura-2000-Zahlungen (Artikel 67) und nichtproduktive Investitionen (Artikel 68), die in den meisten Fällen auf die Unterstützung von Umweltzielen ausgerichtet sind, vorgesehen.

b) Die Kommission akzeptiert diese Empfehlung.

Die Kommission stimmt zu, dass künftige GAP-Pläne bei der Erreichung verschiedener Umwelt- und Klimaziele, einschließlich der Biodiversitätsziele, effizienter sein müssen, macht aber darauf aufmerksam, dass das vorgeschlagene neue Umsetzungsmodell den Mitgliedstaaten mehr Flexibilität bei den Methoden einräumt, die sie zur Durchführung der Politik und Erreichung der Ziele der neuen Gemeinsamen Agrarpolitik wählen. Aus diesem Grund ist hier hervorzuheben, dass die Palette sämtlicher GAP-Instrumente, die unter Nutzung von Synergien und Wahrung der Kohärenz zusammenwirken, ehrgeiziger gestaltet sein muss als im laufenden Zeitraum.

Darüber hinaus wird von den Mitgliedstaaten erwartet, dass sie ihren GAP-Plänen ihre spezifischen Erfordernisse zugrunde legen, die ihrerseits unmittelbare Auswirkungen auf die Entscheidungen der Mitgliedstaaten bei der Wahl der GAP-Interventionen und ihrer Gestaltung haben werden. Diese Faktoren werden Einfluss auf die von den Mitgliedstaaten für die Umsetzung der Unterstützung für Agrarumwelt- und Klimainterventionen vorgeschlagenen Ansätze haben, beispielsweise handlungs- und/oder ergebnisorientierte Zahlungen, die Ausrichtung auf die maßgeblichsten Arten der Landbewirtschaftung und -nutzung sowie das Gleichgewicht zwischen verschiedenen Interventionsarten.

Die Kommission wird sicherstellen, dass die Regelungen, ihre Gestaltung und die zu ihrer Durchführung eingesetzten Methoden dem allgemeinen Zweck dienen werden, den größeren ökologischen Ehrgeiz künftiger GAP-Pläne, unter anderem im Hinblick auf Biodiversitätsziele, sicherzustellen.

81. Der genannte Outputindikator misst nicht den Grad der Biodiversität landwirtschaftlicher Nutzflächen, sondern die Größe der Flächen (in Hektar) mit gefährdeten Pflanzen sowie die Zahl der Großvieheinheiten gefährdeter Rassen, die durch die GAP unterstützt werden. Es gibt weitere Outputindikatoren mit Bezug zur Biodiversität, die sich gewöhnlich auf ökologische Vorrangflächen oder Unterstützung im Rahmen von Natura 2000 beziehen.

Im CMEF bestehen in Bezug auf die Biodiversität zuverlässige Indikatoren, mit denen der Fortschritt der Mitgliedstaaten bei der Erreichung ihrer Ziele bei der Förderung der Biodiversität durch die Entwicklung des ländlichen Raums gemessen werden kann, nämlich die beiden Ergebnisindikatoren zum Anteil der land- und fortwirtschaftlichen Flächen, für die Verpflichtungen zum Schutz der Biodiversität bestehen. Darüber hinaus gibt es drei Ergebnisindikatoren, die mit Direktzahlungen zusammenhängen: Kulturpflanzenvielfalt (R.11), Anteil der ökologischen Vorrangflächen an der landwirtschaftlichen Fläche (R.13) und Anteil der Flächen, auf denen Ökologisierungsmethoden angewandt werden (R.14).

Die biologische Vielfalt zu messen und somit geeignete Wirkungsindikatoren zu wählen, ist keine einfache Aufgabe. Die Auswertung der im aktuellen CMEF gesammelten Erfahrungen veranlasste die Europäische Kommission, in der künftigen GAP auf den Indikator für hohen Naturwert zu verzichten. Trotz seiner Nachteile wurde der Feldvogelindex beibehalten, weil er gute Hinweise auf den Stand der biologischen Vielfalt liefert; außerdem ist er ein SDG-Indikator. Und schließlich wurden zwei neue Wirkungsindikatoren für Landschaftselemente und den Arten- und Lebensraumstatus aufgenommen.

Darüber hinaus wurde in der künftigen GAP vorgeschlagen, die Berichterstattung zur Biodiversität abzutrennen (aktuell melden die Mitgliedstaaten die Ausgaben für Priorität 4 – nachhaltige Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen und Schutz der biologischen Vielfalt – gemeinsam).

82. Bei der aktuell veröffentlichten Unterlage handelt es sich um eine Studie, die die Kommission zur Unterstützung einer förmlichen Bewertung in Auftrag gegeben hatte. Die Gesamtauswertung der Kommission wird voraussichtlich im ersten Quartal 2021 als Teil einer Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen mit einer umfassenderen Bewertung der Auswirkungen der GAP auf natürliche Ressourcen herauskommen.

Die Kommission betont, dass die unterstützende Studie des Auftragnehmers auch zu dem Schluss gelangte, dass die Mitgliedstaaten eine breitere Auswahl an GAP-Instrumenten und -Maßnahmen zur Förderung der Koexistenz zwischen Landwirtschaft und biologischer Vielfalt hätten nutzen können.

Empfehlung 4 – Die Auswirkungen von GAP-Maßnahmen auf die biologische Vielfalt landwirtschaftlich genutzter Flächen aufzeigen

Die Kommission akzeptiert diese Empfehlung.

Für die Festlegung des Referenzszenarios 2020 für die GAP nach 2020 werden die im derzeitigen Legislativvorschlag enthaltenen Indikatoren genutzt werden (C.35 - I.18 Feldvogelindex, C.36 - I.19 Anteil der mit der Landwirtschaft im Zusammenhang stehenden Arten und Lebensräume von gemeinschaftlichem Interesse, die stabil bleiben oder sich positiv entwickeln, C.21 – I.20 Anteil der landwirtschaftlich genutzten Fläche mit Landschaftselementen). Die beiden zuletzt genannten Indikatoren sind neu und befinden sich aktuell in der Entwicklung. Das effektive Referenzszenario für die einzelnen Indikatoren wird vom jeweiligen Datum abhängen, an dem die für den betreffenden Indikator erforderlichen Daten zur Verfügung stehen.

Verschiedene Dienststellen der Kommission und andere Stellen arbeiten derzeit an der Biodiversitätsüberwachung und entsprechenden Indikatoren. EU-finanzierte Forschung wird voraussichtlich ebenfalls zur Entwicklung robuster Indikatoren beitragen, indem sie Initiativen zur Biodiversitätsüberwachung unterstützt.