

**ANTWORTEN DER EUROPÄISCHEN KOMMISSION AUF DEN SONDERBERICHT DES  
EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFES: „GEMEINSAME AGRARPOLITIK UND KLIMA:  
LANDWIRTSCHAFT ERHÄLT HÄLFTE DER KLIMASCHUTZAUSGABEN DER EU,  
ABER EMISSIONEN GEHEN NICHT ZURÜCK“**

**ZUSAMMENFASSUNG**

**Gemeinsame Antworten der Kommission zu den Ziffern I bis III:**

Die Kommission betont, dass die meisten klimarelevanten Maßnahmen in der Landwirtschaft Eindämmungs- und Anpassungsvorzüge haben, die sich am besten für eine gemeinsame Bewertung eignen. Ebenso zeitigt der Klimaschutz Eindämmungs- und Anpassungsauswirkungen, die im Falle der Landwirtschaft bei den meisten klimarelevanten Maßnahmen nicht klar voneinander getrennt werden können.

IV. Die Verfolgung klimabezogener Ausgaben wurde im Zeitraum 2014-2020 durchgeführt und war bereits Gegenstand eines Sonderberichts des Hofes.

Die Kommission bekräftigt ihr Bekenntnis zum EU-Ansatz. Die von der Kommission angewandte Methode ist solide und wurde in transparenter und koordinierter Weise ausgearbeitet; sie basiert auf Rio-Markern und wurde dem Europäischen Parlament und dem Rat mitgeteilt.

Die Kommission ist ferner der Ansicht, dass die GAP-Instrumente eher eine erhebliche als eine begrenzte Wirkung hatten.

V. Die Kommission stellt fest, dass die GAP nie das spezifische Ziel hatte, die Emissionen aus der Viehzucht zu verringern. Die Emissionen blieben stabil, während die Produktion zunahm.

VI. Die Kommission betont, dass die GAP zusammen mit der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ nicht nur das Ziel verfolgt, Emissionen zu reduzieren, sondern auch darauf abzielt, die biologische Vielfalt und die Lebensgrundlagen im ländlichen Raum zu erhalten, den Einsatz von Pestiziden und den Druck auf die Wasserqualität zu verringern und hochwertige Lebensmittel bereitzustellen. Der ökologische/biologische Landbau ist eines der Mittel, um all diese Ziele zu verwirklichen.

In Bezug auf Körnerleguminosen weist die Kommission darauf hin, dass der Ersatz von Kulturen mit hohem Düngemiteleinsatz nicht automatisch zu einer Verlagerung der Emissionen auf andere landwirtschaftliche Betriebe führen würde. Betreffend ökologischen/biologischen Landbau ist es aufgrund unzureichender Daten nicht möglich, die potenziellen Auswirkungen einer Reduzierung der Emissionen zu bewerten. Die Kommission stellt ferner fest, dass die Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ und das Betriebsnachhaltigkeitsinstrument für Nährstoffe (FaST) dazu beitragen werden, die mit dem Düngemiteleinsatz verbundenen Emissionen zu reduzieren. Parallel dazu wird die Kommission die in der Nitratrichtlinie vorgesehenen Ausnahmen regelmäßig überprüfen.

VII. Bei der Aufforstungsbeihilfe wurden Änderungen vorgenommen: Die Unterhaltsbeihilfe wurde von 5 auf 12 Jahre erhöht und in diesem Zeitraum findet eine Abstimmung mit den Zahlungen für den Einkommensverlustausgleich statt. Dadurch wird die Aufforstungsmaßnahme für Landwirte interessanter. Was die Agroforstwirtschaft anbelangt, so wurde die agroforstwirtschaftliche Maßnahme mit der Omnibus-Verordnung flexibler gestaltet, einschließlich der Möglichkeit, bestehende agroforstwirtschaftliche Gebiete, in denen sich die Umwelt verschlechtert hat, zu erneuern und zu regenerieren, was zu einer gesunden Entwicklung und zur Abschwächung der Auswirkungen auf das

lokale Mikroklima beiträgt und darüber hinaus eine Kohlenstoffsенke darstellt. Die Mittelzuweisung (64 Mio. EUR öffentliche Gesamtausgaben) für die Agroforstwirtschaft ist bereits höher als im vorangegangenen Zeitraum, und bis Ende 2019 waren bereits mehr als 2100 Hektar neuer agroforstwirtschaftlicher Flächen entstanden.

VIII. Die Kommission ist der Auffassung, dass die Cross-Compliance- und Ökologisierungsregelungen Anreize für Landwirte geschaffen haben, wirksame Klimaschutzmaßnahmen zu ergreifen.

Eine Reihe von Standards für einen guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand (GLÖZ) im Rahmen der Cross-Compliance sind der Eindämmung des Klimawandels und der Anpassung hieran förderlich (Mindestanforderung an die Bodenbedeckung, Bodenbewirtschaftung zur Begrenzung der Erosion, Erhaltung der organischen Substanz im Boden, Bewahrung von Landschaftselementen) und bilden als verbindliche Verfahren eine solide Ausgangsbasis für Förderregelungen. Im Rahmen der Ökologisierungsregelung müssen Landwirte zur Bewahrung von Dauergrünland sowie ökologischen Vorrangflächen (ÖVF) auch Flächen und Merkmale wie Grünland, Brachflächen, Bäume oder Hecken, die dem Klimaschutz zuträglich sind, erhalten.

IX.

1) Die Kommission stimmt der Empfehlung 1a teilweise zu. Sie stimmt den Empfehlungen 1b und 1c zu.

Die Kommission hat Maßnahmen ergriffen, indem sie ehrgeizigere Klimaschutzmaßnahmen in den GAP-Vorschlag für den Zeitraum 2023-2027 aufgenommen hat. Die Konditionalität wurde ausgeweitet und deckt alle Direktzahlungen ab, neue Öko-Regelungen wurden vorgeschlagen und 30 % der für die Entwicklung des ländlichen Raums vorgesehenen Mittel wurden für Klima- und Umweltschutz zweckgebunden. Die Mitgliedstaaten werden geplante Maßnahmen in nationalen Strategieplänen darlegen, die von der Kommission bewertet werden.

2) Die Kommission stimmt den Empfehlungen 2a und 2b zu.

Die Kommission hat Maßnahmen ergriffen, indem sie für den Zeitraum 2023-2027 einen guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand (GLÖZ) im Zusammenhang mit einem Mindestschutz für Torfflächen und Feuchtgebiete in die Konditionalität aufgenommen hat.

3) Die Kommission stimmt der Empfehlung 3a nicht zu und stimmt der Empfehlung 3b zu.

Die Mitgliedstaaten werden GAP-Strategiepläne vorlegen, die von den Kommissionsdienststellen geprüft werden. Nach Annahme dieser Pläne erstatten die Mitgliedstaaten jährlich Bericht über deren Umsetzung.

## **EINLEITUNG**

01. Die nach den Richtlinien des Weltklimarats geschätzten Emissionen aus der Landwirtschaft beziehen sich nur auf diejenigen Emissionen, die in der Wachstumsphase landwirtschaftlicher Erzeugnisse freigesetzt werden. Die EU-Treibhausgasemissionen aus der Landwirtschaft sind nur für 10 % der gesamten Emissionen in der EU verantwortlich. Die GAP 2013-2020 enthält keine Lebenszyklusbewertungen für die landwirtschaftliche Erzeugung.

Abbildung 1: Die Kommission ist der Auffassung, dass eine Zahl, die den Anteil der EU-Treibhausgasemissionen aus der Landwirtschaft repräsentiert, angemessener wäre. Diese Zahlen sind

jederzeit verfügbar und werden im Treibhausgas-Datenanzeiger<sup>1</sup> der Europäischen Umweltagentur zusammengestellt.

Abbildung 2: Die Emissionen aus der Landwirtschaft bestehen definitionsgemäß aus Methan und Distickstoffoxid und werden bis 2020 in der Lastenteilungsentscheidung und ab 2021 in der Lastenteilungsverordnung geregelt. Emissionen und Abbau durch Flächennutzung, die Änderung von Flächennutzungen und die Forstwirtschaft sind ab 2021 in der LULUCF-Verordnung geregelt.

04. Die Kommission stellt fest, dass sich die Emissionen nach 2010 stabilisiert haben, wobei die jährlichen Schwankungen unter der von der EUA festgelegten Unsicherheitsschwelle liegen. Gleichzeitig ist die Produktion gestiegen, und die Emissionen je Produkteinheit sind zurückgegangen.

Abbildung 3: Die Kommission ist der Auffassung, dass die Emissionen aus der Flächennutzung und CH<sub>4</sub>- und N<sub>2</sub>O-Emissionen in den geltenden Klimavorschriften (ESR und LULUCF) getrennt betrachtet werden. Die Berechnungen der Emissionen der beiden Typologien weisen unterschiedliche Merkmale und Unsicherheitsgrade auf.

07. Der Rahmen für die Klima- und Energiepolitik bis 2030 umfasst auch Emissionen und den Abbau von Treibhausgasen durch Flächennutzung, die Änderung von Flächennutzungen und die Forstwirtschaft (LULUCF). Dies geschieht über die LULUCF-Verordnung, die seit dem 1. Januar 2021 gilt.

08. Die Mitgliedstaaten können den optimalen klimapolitischen Mix festlegen, mit dem sie ihre nationalen Ziele in allen Bereichen der Lastenteilung erreichen; diese Strategien werden in den nationalen Energie- und Klimaplänen<sup>2</sup> beschrieben. Die Landwirtschaft sollte wie alle anderen Sektoren zu diesen Klimaschutzbemühungen beitragen. Die Lastenteilungsziele wurden im Einklang mit Überlegungen zur Kosteneffizienz berechnet; sollte ein Mitgliedstaat entscheiden, dass der Agrarsektor nicht zur Erreichung seines Lastenteilungsziels beitragen würde, wäre der Beitrag der anderen Sektoren wahrscheinlich teurer.

13. Die Kommission ist der Auffassung, dass die meisten nachverfolgbaren Maßnahmen für mehr als einen Interessenbereich von Nutzen sind und dass dies bei allen Schlussfolgerungen in Bezug auf die Gesamtauswirkungen der betreffenden Maßnahmen anerkannt werden sollte.

## **BEMERKUNGEN**

25. Die Kommission weist darauf hin, dass kein Mitgliedstaat Methanemissionen mit der höchsten Detailgenauigkeit meldet. Wie auch in der Methanstrategie der EU erwähnt, wird sich die Kommission für die Verbesserung der Bewertung und Reduzierung von Methanemissionen einsetzen. Die Kommission stellt fest, dass sich die Emissionen aus der Viehzucht in den letzten Jahren stabilisiert haben, die Produktion aber gleichzeitig zugenommen hat. Die Kommission erkennt an, dass die Emissionen aus der enterischen Fermentation von Nutztieren nicht zurückgehen, obwohl die notwendige Berücksichtigung des Kontextes, einschließlich der Unsicherheiten bei der Bewertung der Methanemissionen und der von den Mitgliedstaaten bei der Berichterstattung verwendeten Detailgenauigkeit, sowie die Produktivitätssteigerung die Lage in der EU besser erklären würden.

---

<sup>1</sup> Abrufbar unter <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/data-viewers/greenhouse-gases-viewer/>.

<sup>2</sup> [https://ec.europa.eu/energy/topics/energy-strategy/national-energy-climate-plans\\_de#final-necps](https://ec.europa.eu/energy/topics/energy-strategy/national-energy-climate-plans_de#final-necps)

26. Die Kommission ist der Auffassung, dass im Treibhausgasinventar der Mitgliedstaaten nicht immer die Auswirkungen der Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen durch Landwirte festgestellt werden, die von der GAP unterstützt werden. Dies hängt auch vom Aufbau der Überwachungssysteme in den Mitgliedstaaten und von den für die Schätzung herangezogenen Emissionsfaktoren und Tätigkeitsdaten ab.

27. Ziel von Förderprogrammen ist es, die Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors der EU, einschließlich der Viehzucht, zu fördern, indem das Bewusstsein für die Vorteile von EU-Agrarlebensmitteln und deren hohen Produktionsstandards geschärft wird. Die Kommission betont, dass eine Änderung oder Einschränkung der Wahlmöglichkeiten der Verbraucher nicht in den Anwendungsbereich der GAP fällt.

Im Rahmen ihrer Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums können die Mitgliedstaaten Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen zur Förderung einer extensiveren Tierhaltung mittels Extensivbeweidung anbieten. Die meisten Mitgliedstaaten nutzen diese Möglichkeit.

Darüber hinaus sollten die tierische Erzeugung und der Verzehr tierischer Erzeugnisse getrennt betrachtet werden, da die EU einer der größten Ausführer und Einführer von Lebens- und Futtermitteln ist. Die Futtermittelumwandlungsquote hat sich in den letzten Jahrzehnten stetig verbessert, d. h. eine Einheit tierischer Erzeugnisse braucht weniger Futtermittel. Auch in der Ernährung der Nutztiere in der EU wurden ungenießbare Neben- und Nacherzeugnisse aus der Lebensmittel- und Biokraftstoffindustrie zunehmend einbezogen.

Abbildung 11: Nach Auffassung der Kommission sollten sich die Verbrauchsdaten nicht nur auf die Menge des Erzeugnisses beziehen, sondern auch auf die Qualität der enthaltenen Nährstoffe.

28. Im Vorschlag der Kommission für die künftige GAP wird die Herausforderung der Lebensmittelverschwendung anerkannt, wie in einem ihrer spezifischen Ziele widerspiegelt (vorgeschlagener Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe i), nämlich die *„Art und Weise, wie die Landwirtschaft in der EU gesellschaftlichen Erwartungen in den Bereichen Ernährung und Gesundheit, einschließlich in Bezug auf sichere, nahrhafte und nachhaltige Lebensmittel, Lebensmittelabfälle sowie Tierschutz gerecht wird“*, zu verbessern.

30. Die Kommission ist der Auffassung, dass neue natürliche und synthetische Futtermittelzusatzstoffe bei der Reduzierung der Emissionen aus der enterischen Gärung sehr vielversprechend sind, jedoch zusätzliche Kosten für die Landwirte verursachen. Bei der Kommission sind mehrere Anträge auf Zulassung von Futtermittelzusatzstoffen zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen eingegangen und werden derzeit von der EFSA geprüft. Vorbehaltlich einer positiven Bewertung durch die EFSA wird die Kommission diese Zusatzstoffe in der EU zulassen. Schließlich beabsichtigt die Kommission, im Rahmen der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ die Zulassung solcher Futtermittelzusatzstoffe zu erleichtern.

32. Obwohl die Abhängigkeit von Direktzahlungen bei der „spezialisierten Rinderaufzucht“ tatsächlich hoch ist, ist sie in den anderen tierbezogenen Sektoren (d. h. „spezialisierte Milchproduktion“, „spezialisierte Schaf- & Ziegenaufzucht“, „spezialisierte Aufzucht von Körnerfressern“ oder „gemischte Viehzucht“) noch deutlich geringer. Tatsächlich liegen diese anderen tierbezogenen Sektoren mit der Abhängigkeit der Kategorie „spezialisierte Getreide, Ölsaaten, Eiweißpflanzen“ gleichauf oder sogar darunter.

34. Die Kommission ist ferner der Auffassung, dass es bei der Prüfung der Auswirkungen der Zahlungen auf die gesamten Treibhausgasemissionen, auf die sich der Hof bezieht, wichtig ist, die

Auswirkungen auf die weltweiten Emissionen (Verlagerung) zu berücksichtigen, um ein vollständiges Bild zu vermitteln.

Zur Veranschaulichung zeigt die im Bericht erwähnte Studie von Jansson et al. (Fußnote 20), dass die Abschaffung der gekoppelten Stützung für Wiederkäuer die gesamten landwirtschaftlichen Treibhausgasemissionen in der EU um 0,5 % senken würde. Es wird jedoch geschätzt, dass etwa drei Viertel dieser Reduzierung durch Emissionsverlagerungen (d. h. erhöhte Emissionen außerhalb der EU) aufgrund eines Anstiegs von Einfuhren aus Ländern mit vergleichsweise höheren Emissionen pro Produkteinheit (Emissionsintensität) wie Brasilien zunichtegemacht werden könnten. Diese Emissionsverlagerung würde die positiven Auswirkungen auf die Erderwärmung, die sich aus der Abschaffung der gekoppelten Stützung in der EU ergeben könnten, erheblich begrenzen.

Darüber hinaus betont die Kommission, dass bei der Bewertung der Auswirkungen verschiedener GAP-Fördermaßnahmen auf THG alle Aspekte, Faktoren und möglichen Folgen aufgezählt werden müssen. Beispielsweise könnten viele der Direktzahlungen an Tierhalter gewisse positive Auswirkungen auf die Umwelt haben (z. B. Basisprämie nach Weideland/Grünland, Ökologisierungszahlung, gekoppelte Stützung für die Erzeugung von Eiweißpflanzen).

36. Die Kommission stellt den zitierten wissenschaftlichen Artikel zwar nicht infrage, weist jedoch darauf hin, dass es keine offiziell vereinbarte EU- oder internationale Methodik für die Bereitstellung vergleichbarer Lebenszyklusbewertungen gibt. Die Kommission wird sich mit dem ökologischen Fußabdruck importierter Produkte befassen, indem sie die Ziele des Grünen Deals und der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ umsetzt. In Bezug auf den ökologischen Fußabdruck importierter Produkte besteht das Ziel des Grünen Deals darin, mit internationalen Partnern zusammenzuarbeiten, um die globalen Umweltstandards zu verbessern. Insbesondere sieht die Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ Folgendes vor: „Sich dafür eignende politische Maßnahmen der EU, einschließlich der Handelspolitik, werden dazu eingesetzt, den ökologischen Wandel in der EU zu unterstützen, und sind auch Bestandteil dieses Wandels. Die EU wird sich dafür einsetzen, dass in alle bilateralen Handelsabkommen der EU ein inhaltlich ehrgeiziges Kapitel zur Nachhaltigkeit aufgenommen wird. Sie wird die vollständige Umsetzung und Durchsetzung der den Handel und die nachhaltige Entwicklung betreffenden Bestimmungen aller Handelsabkommen sicherstellen“.

Die Kommission stellt ferner fest, dass die meisten in Europa verwendeten Sojabohnen aus Ländern stammen, in denen keine Entwaldungsgefahr besteht.

38. Die Kommission ist zuversichtlich, dass die Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ und das Nachhaltigkeitsinstrument für Nährstoffe dazu beitragen werden, mit dem Einsatz von Düngemitteln verbundene Emissionen zu reduzieren. Parallel dazu wird die Kommission die in der Nitratrichtlinie vorgesehenen Ausnahmen regelmäßig überprüfen.

40. Die Kommission erinnert daran, dass mit der GAP nicht ausdrücklich das Ziel verfolgt wurde, die tierische Erzeugung zu verringern, und dass die Emissionen aus Dung sowohl mit der Menge als auch mit der Bewirtschaftung zusammenhängen.

43. Ausnahmen von der Nitratrichtlinie können gewährt werden, wenn sie das Erreichen der Ziele der Richtlinie nicht beeinträchtigen. Sie müssen nach objektiven Kriterien gerechtfertigt sein, z. B.:

- lange Wachstumsphasen;
- Pflanzen mit hohem Stickstoffbedarf;
- hoher Nettoniederschlag in dem gefährdeten Gebiet;
- Böden mit einem außergewöhnlich hohen Denitrifikationsvermögen.

44. Nach Auffassung der Kommission können Klimaschutzmaßnahmen auf die Ausbringung von Dung auf den Feldern angewendet werden, wenn nur die Auswirkungen auf die THG-Reduzierung berücksichtigt werden.

In Bodensystemen mit Ausbringung von Dung reduziert der Einsatz von variabler Ausbringungstechnologie (Präzisionslandwirtschaft) die Emissionen.

Innovationen in diesen Bereichen wurden durch die Europäische Innovationspartnerschaft für Produktivität und Nachhaltigkeit in der Landwirtschaft (EIP-AGRI) unterstützt. Operationelle Gruppen der EIP-AGRI, die dazu beitragen, die Kluft zwischen Forschung und Praxis zu überbrücken, waren an zahlreichen Initiativen zur Eindämmung des Klimawandels in landwirtschaftlichen Betrieben beteiligt.

45. Im Rahmen der Agrarumwelt- und Klimamaßnahme (M10) werden in den Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums des laufenden Programmplanungszeitraums verschiedene landwirtschaftliche Verfahren gefördert, die auf eine bessere Bewirtschaftung der Betriebsmittel und genauer auf die Verringerung mineralischer Düngemittel abzielen. In vielen REP erfolgt eine solche Unterstützung zusammen mit einer Unterstützung eines reduzierten Einsatzes von Pestiziden, d. h. als integrierte Produktionssysteme.

- (2. Aufzählungspunkt): Die Kommission arbeitet derzeit an einer systematischen Literaturrecherche zur Metaanalyse der ökologischen und klimatischen Auswirkungen landwirtschaftlicher Verfahrensweisen, einschließlich Nitrifikationshemmstoffen. Die Durchsicht liefert fundierte wissenschaftliche Erkenntnisse mit geringem Verzerrungsrisiko und hat die Kenntnisse über diese Praxis verbessert. Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass Nitrifikationshemmstoffe ein erhebliches Potenzial zur Reduzierung von Distickstoffoxid-Emissionen in der Luft und Nitratauswaschung in Gewässer haben, gleichzeitig aber Ammoniakemissionen erheblich erhöhen können. Darüber hinaus wird in einigen Studien über Ökotoxizität von Nitrifikationshemmstoffen berichtet. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass – insbesondere langfristige – Auswirkungen von Nitrifikationshemmstoffen sorgfältig bewertet werden sollten, bevor diese landwirtschaftliche Praxis für eine großflächige Anwendung empfohlen werden kann.

Tabelle 2: Die Kommission ist der Auffassung, dass durch die in Tabelle 2 vorgeschlagene Klassifizierung eine komplexe Realität vereinfacht wird. Strategien zur Verringerung des Düngemiteleinsatzes sind auch standortabhängig, insbesondere ihre Auswirkungen auf die endgültige Reduzierung von Treibhausgasemissionen. Die Akzeptanz hängt auch von den Bewirtschaftungssystemen ab, die in der EU sehr breit gefächert sind.

46. Die Kommission betont, dass die GAP zusammen mit der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ nicht nur das Ziel verfolgt, Emissionen zu reduzieren, sondern auch darauf abzielt, die biologische Vielfalt und die Lebensgrundlagen im ländlichen Raum zu erhalten, den Einsatz von Pestiziden und den Druck auf die Wasserqualität zu verringern und hochwertige Lebensmittel bereitzustellen. Der ökologische/biologische Landbau ist eines der Mittel, um all diese Ziele zu verwirklichen.

(2. Aufzählungspunkt): Die Kommission ist der Auffassung, dass das beschriebene Szenario nur unter der Annahme Bestand hat, dass der Verbrauch landwirtschaftlicher Erzeugnisse unverändert bleibt.

Abbildung 17: Siehe Antwort der Kommission auf Ziffer 46.

51. Siehe Antwort der Kommission auf Ziffer 45.

60. Die Kommission erinnert daran, dass Torfflächen gemäß den „Standardregeln“ für die Beihilfefähigkeit landwirtschaftlicher Flächen für Direktzahlungen infrage kommen können, solange dort eine landwirtschaftliche Tätigkeit ausgeübt wird und eine Reihe umwelt- und klimabezogener Anforderungen erfüllt werden (Cross-Compliance). Gut umrissene Ausnahmen von diesen Vorschriften erlauben es, Direktzahlungen auch ohne landwirtschaftliche Tätigkeit beizubehalten. Wenn beispielsweise früher bewirtschaftete Torfflächen mit Unterstützung von Stilllegungsverpflichtungen im Rahmen von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums wiederhergestellt werden, kommen solche Flächen weiterhin für Direktzahlungen in Betracht, ohne dass auf ihnen eine landwirtschaftliche Tätigkeit ausgeübt wird.

Gemeinsame Antwort der Kommission zu den Ziffern 63, 64 und 65:

Die Anforderung, den Anteil von Dauergrünland beizubehalten, ist ein „Sicherheitsnetz“, das auf nationaler oder regionaler Ebene gehandhabt wird, um eine massive Umwandlung in Ackerland zu verhindern. Dies ist eine grundlegende verpflichtende Anforderung, die für alle Dauergrünlandflächen in der gesamten EU gilt und gegebenenfalls durch freiwillige Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen ergänzt werden kann, nach denen verschiedene Arten von Interventionen in diesen Gebieten verboten sind. Dieses Instrument steht dem Pflügen und der Neuansaat nicht entgegen, solange die Fläche ein Dauergrünland bleibt. Pflügen und Neuansaat sind jedoch nicht unbedingt gängige Verfahren, und in vielen Bereichen gibt es keinen agronomischen Nutzen für diese Methoden.

Die Anforderung der Beibehaltung des Anteils von Dauergrünland wurde nach 2015 mit einer Umwandlungsmarge von 5 % anstelle der vorherigen 10 % verschärft. Sobald diese Marge erreicht ist, muss der Mitgliedstaat die Rückumwandlung der zu viel umgewandelten Fläche veranlassen.

Gemeinsame Antwort der Kommission zu den Ziffern 66, 67 und 68:

Die Anforderung, das „umweltsensible Dauergrünland“ zu schützen, verhindert die Umwandlung von Grünland in andere Nutzungen und das Pflügen innerhalb von Natura-2000-Gebieten. Das Hauptziel ist zwar der Schutz der biologischen Vielfalt, ihre Auswirkungen auf die Kohlenstoffbindung sind jedoch erheblich, und dieses Instrument ergänzt den Sicherheitsmechanismus der Beibehaltung des Anteils von Dauergrünland auf nationaler/regionaler Ebene. Die Nichtverschlechterungsregelung in Artikel 6 Absatz 2 der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie und in Artikel 4 Absatz 4 der Vogelschutzrichtlinie erstreckt sich unter anderem bereits auf Tätigkeiten, die zu einer Verschlechterung der Lebensräume führen, wie Pflügen und Umwandlung von im Rahmen dieser beiden Richtlinien geschützten Grünlandhabitaten in Natura-2000-Gebieten. Dies bedeutet jedoch nicht, dass in Wirklichkeit kein Pflügen und keine Umwandlung in geschützten Grünlandflächen stattfinden. Das Konzept des „umweltsensiblen Dauergrünlands“ verstärkt daher den Schutz durch die GAP; es ermöglicht den Schutz aller Grünlandflächen inner- und außerhalb von Natura-2000-Gebieten und gewährleistet ein einheitliches und hohes Schutzniveau in der gesamten EU, das über die Anforderungen der Richtlinien hinausgeht.

69. Mit der Omnibus-Verordnung wurde die agroforstwirtschaftliche Maßnahme flexibler gestaltet, die nun die Einrichtung, Regeneration oder Erneuerung von Agrarforstsystemen umfassen kann. Daher erwartet die Kommission eine verstärkte Inanspruchnahme der Maßnahme.

70. Die Überwachung des Kohlenstoffabbaus ist aufgrund spezifischer Merkmale wie der fehlenden Dauerhaftigkeit von Kohlenstoff im Boden und der Unsicherheit der Messungen schwierig. Um diesen Herausforderungen zu begegnen, arbeitet die Kommission an einer Initiative für eine klimaeffiziente Landwirtschaft und an einem Rahmen für die Zertifizierung des Kohlenstoffabbaus. Diese Initiativen zielen darauf ab, die Quantifizierung des Kohlenstoffabbaus zu harmonisieren, um landgestützte Klimaschutzmaßnahmen wirksam zu belohnen.

Bodenbewirtschaftungsmethoden zur (Erhaltung und) Verbesserung der Bodengesundheit auf Ackerland (humusbildende Bewirtschaftungsmaßnahmen) können den Kohlenstoffgehalt des Bodens erhöhen und die Kohlenstoffbindung fördern. Solche Verfahren können im Rahmen der Agrarumwelt- und Klimamaßnahme unterstützt werden, und in vielen Mitgliedstaaten kommt diese Unterstützung in deren Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums zum Tragen.

72. Eine Reihe von Standards für den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand (GLÖZ) sind für den Klimaschutz und die Anpassung an den Klimawandel von Vorteil. Insbesondere erfordern GLÖZ 4 Mindestanforderungen an die Bodenbedeckung, GLÖZ 5 Mindestpraktiken der Bodenbearbeitung zur Begrenzung der Erosion, GLÖZ 6 die Erhaltung der organischen Substanz im Boden und GLÖZ 7 die Beibehaltung von Landschaftselementen.

73. Die Komponente der ökologischen Vorrangflächen im Rahmen der Ökologisierung zielt darauf ab, die biologische Vielfalt in landwirtschaftlichen Betrieben zu erhalten und zu verbessern. Die Möglichkeit, Zwischenfrüchte als ökologische Vorrangflächen zu betrachten, die von den gesetzgebenden Organen im Zuge der GAP-Reform 2013 eingeführt wurde, war nicht darauf ausgelegt, die Nutzung dieser Kulturen zu fördern, sondern wurde als Beitrag zur Erreichung des Biodiversitätsziels angesehen. Im Anschluss an die frühzeitige Überprüfung dieser Regelung durch die Kommission wurde ein Verbot der Verwendung von Pestiziden in die Rechtsvorschriften aufgenommen, um einen besseren Beitrag zur Verwirklichung des Artenvielfaltsziels zu leisten.

74. Mit der Omnibus-Verordnung wurde die agroforstwirtschaftliche Maßnahme flexibler gestaltet, die nun die Einrichtung, Regeneration oder Erneuerung von Agrarforstsystemen umfassen kann. Die Kommission erwartet daher, dass die Maßnahme künftig verstärkt in Anspruch genommen wird.

75. In der Ricardo-Studie wird eine Spanne von 2,2-7,3 t Kohlenstoff pro Hektar angegeben, die nach Auffassung der Kommission aufgrund der großen Variabilität der Werte (potenzielle Spanne von 5 t/ha = Differenz von mehr als 300 %) eine wichtige Annahme ist, und sie betont, dass der vom Hof angegebene Wert nur das obere Ende der Spanne darstellt.

77. Die Verfolgung klimabezogener Ausgaben wurde im Zeitraum 2014-2020 durchgeführt und war Gegenstand eines Sonderberichts des Hofes.

In ihren Antworten erinnert die Kommission daran, dass die EU ein Klimaziel für die gesamte Wirtschaft verfolgt und nicht spezifische Sektoren herausgreift.

Die Klimaziele für die Emissionsreduktion werden von den gesetzgebenden Organen vorgegeben, und für die GAP 2013-2020 wurde kein solches Ziel festgelegt.

#### Gemeinsame Antwort der Kommission zu den Ziffern 83, 84 und 85:

Die Ökologisierungsregelung wurde 2015 eingeführt, um neu festzulegen, dass ein erheblicher Teil der Direktzahlungen der Verbesserung der Umweltleistung der GAP gewidmet wird. Dies geschah durch die Verpflichtung der Landwirte, Umweltverfahren anzuwenden, die die wichtigsten landwirtschaftlichen Produktionssysteme abdecken. Unter diesen Verfahren zielt die Erhaltung von Dauergrünland auf eine Reduktion der Treibhausgasemissionen des Tierhaltungssektors ab, indem insbesondere die Bindung von Kohlenstoff durch Grünland gefördert wird. Die Anforderung, ein bestimmtes Maß an Merkmalen und Flächen wie Hecken, Bäume in ÖVF usw. beizubehalten, trägt ebenfalls zur Kohlenstoffbindung bei. Die Erhaltung von Dauergrünland sowie unproduktiver Flächen und Merkmale wird im Rahmen der erweiterten Konditionalität weiterhin Teil der GAP bleiben.

Was das Ausmaß anbelangt, in dem diese Verfahren angewandt werden, so zielt die Ökologisierung nicht darauf ab, die Verfahren für alle Landwirte zu ändern, sondern nur für diejenigen, die die



geforderten Ziele nicht erreichen. Für Landwirte, die die Zielvorgaben bereits im erforderlichen Umfang erreichen, ermöglicht die Ökologisierung, dass sich deren Umwelt- und Klimastatus nicht verschlechtert, z. B. nach einer Intensivierung ihrer Produktion.

86. Der ELER für den Zeitraum 2014-2020 bietet ein flexibles Instrumentarium (darunter die Unterstützung für Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen, Forstumwelt- und Klimaverpflichtungen, Aufforstung und Agroforstwirtschaft, Zahlungen im Rahmen von Natura 2000 und der Wasserrahmenrichtlinie, ökologischer/biologischer Landbau und Investitionen), das die Mitgliedstaaten entsprechend ihren spezifischen Klimaschutzerfordernissen umsetzen können. Dies wird auch durch die Festlegung von Prioritäten und Schwerpunktbereichen unterstrichen, die detaillierter war als für den Zeitraum 2007-2013.

Neben den 3,2 %, die in erster Linie auf die Reduzierung der Treibhausgasemissionen oder die Förderung der Kohlenstoffbindung abzielten, ist auch der Beitrag von Maßnahmen, die den Umweltzielen im Rahmen der Priorität 4 zugeordnet werden (beispielsweise Biodiversität, wie vom Hof angegeben), von Bedeutung. Die Mittelzuweisung für Priorität 4 beläuft sich auf 45,2 % des gesamten ELER für diesen Zeitraum.

Darunter fallen viele der in den vorstehenden Antworten genannten Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen sowie die Förderung von Investitionen und Wissenstransfer. Obwohl sie im Rahmen der Priorität 4 bezüglich Ökosystemen vorgesehen sind, leisten sie einen erheblichen Beitrag zur Emissionsreduktion und Kohlenstoffbindung.

87. Die Bewertung der Auswirkungen der GAP-Maßnahmen auf den Klimawandel wird in Form einer Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen vorgelegt und vor dem Sommer veröffentlicht. Sie stützt sich auf die in der unterstützenden Studie zur Bewertung gesammelten Erkenntnisse und auf zusätzliche Quellen. In der nächsten GAP werden die jährlichen Berichte der Mitgliedstaaten eine beträchtliche Menge relevanter Daten liefern, wie detaillierte Informationen über die Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels (z. B. Anzahl der Hektar, für die diese Verpflichtungen gelten), die Zahl der aufgeforsteten Hektarflächen, den Anteil der landwirtschaftlichen Flächen, für die geförderte Verpflichtungen zur Verbesserung der Anpassung an den Klimawandel und zur Reduzierung der Emissionen gelten, den Anteil der landwirtschaftlichen Betriebe, die in den Klimaschutz investieren, die installierte Kapazität für erneuerbare Energien. Darüber hinaus wird die Kommission auf der Grundlage der von den Mitgliedstaaten übermittelten Informationen über die unterstützten Hektarflächen nach landwirtschaftlicher Betriebsmethode Bericht erstatten. Schließlich wird mit der Bewertung die Einschätzung der Auswirkungen der GAP-Maßnahmen auf das Klima vorgelegt.

88. Eine jährliche Bewertung der Auswirkungen des Klimaschutzes ist nicht vorgesehen (z. B. in jedem jährlichen Durchführungsbericht der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums).

Nur der erweiterte jährliche Durchführungsbericht 2019 (für das Jahr 2018) enthielt Bewertungsfragen pro Schwerpunktbereich und Bewertungsfragen im Zusammenhang mit den Zielen auf Unionsebene, einschließlich der Eindämmung des Klimawandels. Diese Bewertungsfragen werden im Rahmen der Ex-post-Bewertung der REP für den Zeitraum 2014-2020 weiter ausgearbeitet.

Darüber hinaus arbeitet die Kommission über den Evaluierungs-Helpdesk mit den Mitgliedstaaten zusammen, um bewährte Verfahren auszutauschen und die Qualität ihrer Bewertung des Nettobeitrags der Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen zu verbessern.

## **SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN**

91. Die Kommission stellt fest, dass die Verfolgung klimabezogener Ausgaben im Zeitraum 2014-2020 durchgeführt wurde und Gegenstand eines Sonderberichts des Hofes war. Die Kommission verweist auf ihre Antworten im Sonderbericht Nr. 31/2016<sup>3</sup>.

In Bezug auf die Überschätzung und Ökologisierung des Klimaschutzbeitrags der GAP in dem genannten Bericht nahm die Kommission unter anderem die Simulationen des Hofes zur Kenntnis, bei denen verschiedene Methoden und allgemeine Grundsätze verwendet wurden, die von einigen internationalen Hilfsorganisationen vereinbart wurden, bekräftigte jedoch ihr Bekenntnis zum EU-Ansatz. Die von der Kommission angewandte Methode ist solide und wurde in transparenter und koordinierter Weise ausgearbeitet; sie basiert auf Rio-Markern und wurde dem Europäischen Parlament und dem Rat mitgeteilt.

### **Empfehlung 1 – Maßnahmen ergreifen, damit die GAP die Emissionen aus der Landwirtschaft reduziert**

a) Die Kommission stimmt dieser Empfehlung teilweise zu.

Derzeit gibt es keine spezifischen nationalen Zielvorgaben für die Eindämmung des Klimawandels im Agrarsektor (Emissionen anderer Treibhausgase als CO<sub>2</sub> aus Viehzucht und Düngemitteln) nach EU-Recht; dieser Sektor wird zusammen mit anderen Sektoren (Gebäude, Verkehr, Abfall) von den nationalen THG-Emissionsreduktionszielen im Rahmen der Lastenteilungsverordnung für den Zeitraum 2021-2030 abgedeckt. Im Einklang mit dem ehrgeizigeren Ziel einer Verringerung der THG-Emissionen um mindestens 55 % für die gesamte EU-Wirtschaft werden in der dazugehörigen Folgenabschätzung mehrere Optionen untersucht, wie die nationalen Ziele im Rahmen der Lastenteilungsverordnung angehoben werden können.

Die Mitgliedstaaten sind bereits im Rahmen der LULUCF-Verordnung Verpflichtungen für den CO<sub>2</sub>-Nettoabbau eingegangen. Die jüngste Vereinbarung über das Klimagesetz enthält eine Erklärung der Kommission, wonach eine größer werdende Senke (d. h. ein CO<sub>2</sub>-Abbau durch LULUCF) erforderlich ist, um bis 2050 Klimaneutralität zu erreichen. In der Mitteilung der Kommission „Mehr Ehrgeiz für das Klimaziel Europas bis 2030 – In eine klimaneutrale Zukunft zum Wohl der Menschen investieren“ (COM(2020) 562 final) wird davon ausgegangen, dass es möglich ist, die Kapazität der CO<sub>2</sub>-Senken in der EU bis 2030 auf mehr als 300 Mio. Tonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalent zu erhöhen. Die Kommission wird im Einklang mit diesem Ziel und im Rahmen des „Fit-für-55“-Pakets Vorschläge zur Überarbeitung der LULUCF-Verordnung vorlegen. Darüber hinaus wird, wie in der Folgenabschätzung in der Anfangsphase dargelegt, im Rahmen der damit verbundenen Folgenabschätzung zur Überarbeitung der LULUCF-Verordnung die Option geprüft, dass die Nicht-CO<sub>2</sub>-Emissionen aus der Landwirtschaft sowie die CO<sub>2</sub>-Emissionen und der CO<sub>2</sub>-Abbau durch Landnutzung ab 2031 innerhalb der LULUCF-Verordnung kombiniert werden, was die Festlegung nationaler sektoraler Ziele für den Landnutzungssektor einschließlich aller damit verbundenen Treibhausgase, die emittiert bzw. abgebaut werden, beinhalten würde.

b) Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.

c) Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.

### **Empfehlung 2 – Schritte einleiten, um die Emissionen aus kultivierten, entwässerten organischen Böden zu reduzieren**

---

<sup>3</sup> <https://www.eca.europa.eu/de/Pages/DocItem.aspx?did=39853>

a) Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.

b) Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.

In ihrem Vorschlag für die Verordnung über die GAP-Strategiepläne sieht die Kommission vor, Torfflächen und Feuchtgebiete im Rahmen der künftigen Konditionalität (GLÖZ 2) zu schützen. Auf dieser soliden Grundlage werden die Mitgliedstaaten im Rahmen der Öko-Regelungen und einer Reihe von Interventionen zur Entwicklung des ländlichen Raums einen erheblichen Teil des künftigen GAP-Haushalts für die Wiedervernässung/Wiederherstellung entwässerter organischer Böden verwenden können. Die Kommission wird diesen Aspekt bei der Bewertung der künftigen GAP-Pläne sorgfältig berücksichtigen.

Darüber hinaus wird die Kommission im Rahmen der Initiative für eine klimaeffiziente Landwirtschaft diese landwirtschaftliche Betriebsform als ein Geschäftsmodell fördern, das den Akteuren der Bioökonomie eine neue Einkommensquelle auf der Grundlage der von ihnen erreichten Klimaschutzvorteile verschafft (weitere Einzelheiten sind der Antwort der Kommission auf Empfehlung 3b zu entnehmen). In der im Zeitraum 2018-2020 durchgeführten Studie „Technical Guidance Handbook – setting up and implementing result-based carbon farming mechanisms in the EU“<sup>4</sup> wurden Gestaltungsoptionen für die Entwicklung von Zahlungen für die klimaeffiziente Landwirtschaft in fünf vielversprechenden Bereichen, einschließlich der Wiederherstellung und Wiedervernässung von Torfflächen, untersucht. Die Studie wird privaten Akteuren und Behörden dabei helfen, eine wachsende Zahl von Initiativen für die klimaeffiziente Landwirtschaft einzuleiten, die einen wesentlichen Beitrag zur Bekämpfung des Klimawandels leisten werden.

95. Die Kommission stellt fest, dass die Verfolgung klimabezogener Ausgaben im Zeitraum 2014-2020 durchgeführt wurde und bereits Gegenstand eines Sonderberichts des Hofes war. Die Kommission verweist auf ihre Antworten im Sonderbericht Nr. 31/2016<sup>5</sup>.

In Bezug auf die Überschätzung und Ökologisierung des Klimaschutzbeitrags der GAP in dem genannten Bericht äußerte sich die Kommission wie folgt:

- Sie teilte nicht die Auffassung, dass die Ökologisierung der Direktzahlungen weitgehend auf den vorherigen GLÖZ-Standards beruht. Die Anforderungen an ökologische Vorrangflächen und die Anbaudiversifizierung sind neu, und der Schutz von Dauergrünland wurde erheblich gestärkt, indem beispielsweise umweltsensibles Dauergrünland vollständig geschützt und die Möglichkeit des Umpflügens von Dauergrünland eingeschränkt wurde.
- Die Kommission war ferner der Ansicht, dass die Ökologisierung der Direktzahlungen erhebliche und nicht begrenzte Auswirkungen hat. Diese spiegeln die Klimarelevanz der drei Bewirtschaftungsmethoden angemessen wider. Obwohl die Ökologisierungsanforderungen bei Weitem nicht alle Landwirte betreffen, zeigen die verfügbaren Informationen auch, dass 72 % der gesamten landwirtschaftlichen Fläche betroffen sind, was im Hinblick auf den Klimaschutz sogar noch mehr Gewicht hat.

Siehe auch die Antwort der Kommission zu den Ziffern 86-88.

### **Empfehlung 3 – Regelmäßige Berichterstattung über den Beitrag der GAP zur Eindämmung des Klimawandels**

---

<sup>4</sup> Abrufbar unter <https://europa.eu/!WR87pg>.

<sup>5</sup> <https://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=39853>

a) Die Kommission stimmt der Empfehlung einer jährlichen Folgenabschätzung nicht zu. Die für die künftigen GAP-Strategiepläne vorgesehenen jährlichen Ergebnisindikatoren werden Informationen über die Fortschritte der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der klimafördernden Interventionen liefern. Eine aussagekräftige Bewertung der Auswirkungen dieser Maßnahmen auf die Netto-THG-Emissionen erfordert Daten über mehrere Jahre, einschließlich Informationen über die verschiedenen externen Faktoren, die sich auf die THG-Emissionen auswirken (die GAP ist nicht der einzige Faktor, der THG-Emissionen verursacht)<sup>6</sup>. Solche Bewertungen werden im Rahmen von Evaluierungen vorgenommen, d. h. nicht jährlich.

b) Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.

Im Rahmen der Klimapolitik werden die Emissionen aus der Landwirtschaft zusammen mit den Emissionen aus Verkehr, Gebäuden und Abfall in der Lastenteilungsverordnung abgedeckt. In der Lastenteilungsverordnung werden Reduktionsziele für die einzelnen Mitgliedstaaten festgelegt, die wiederum entsprechende nationale politische Maßnahmen zur Erreichung dieser Ziele erlassen. Werden diese Ziele verfehlt, werden Sanktionen verhängt. Im Rahmen des „Fit-für-55“-Pakets wird die Kommission neue Legislativvorschläge vorlegen, mit denen die Verringerung der THG-Emissionen in allen Sektoren, einschließlich der Landwirtschaft, weiter vorangetrieben werden soll, um bis 2030 eine Verringerung um insgesamt mindestens 55 % gegenüber 1990 zu erreichen.

Der Vorschlag für die künftige GAP, die Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ und der Grüne Deal sehen positive Anreize vor, um Landwirte für den langfristigen Abbau von Kohlenstoff zu belohnen. Insbesondere wird die Kommission im Rahmen der Initiative für eine klimaeffiziente Landwirtschaft diese landwirtschaftliche Betriebsform als ein Geschäftsmodell fördern, das den Akteuren der Bioökonomie eine neue Einkommensquelle auf der Grundlage der von ihnen erreichten Klimaschutzvorteile verschafft. Die Kommission arbeitet außerdem an einem Rechtsrahmen für die Zertifizierung des Abbaus von Kohlenstoff auf der Grundlage einer soliden und transparenten Kohlenstoffbilanzierung. Die Kommission wird eine Studie zur Bewertung des Verursacherprinzips in Bezug auf THG-Emissionen in der Landwirtschaft durchführen.

---

<sup>6</sup> Weitere Informationen siehe Kapitel 4 (Methode) der veröffentlichten Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen über die Auswirkungen der Gemeinsamen Agrarpolitik auf den Klimawandel und die Treibhausgasemissionen, abrufbar unter <https://europa.eu/!bn68Kvm>.