

Verbesserung des Beitrags der Gemeinsamen Agrarpolitik zum Klimaschutz der EU

[ENTWURF]

1 Einleitung

Die Europäische Union soll ihre Treibhausgasemissionen nach Vorschlag der Europäischen Kommission bis zum Jahr 2030 um mindestens 55% verringern. Das Europäische Parlament fordert sogar eine Reduktion um 60%. Damit würde sie sich dem Ziel des Pariser Klima-Abkommens annähern, die Klimaerhitzung auf unter 2 Grad Celsius zu begrenzen. Um dies zu erreichen, müssen die Emissionen in allen Sektoren deutlich sinken.

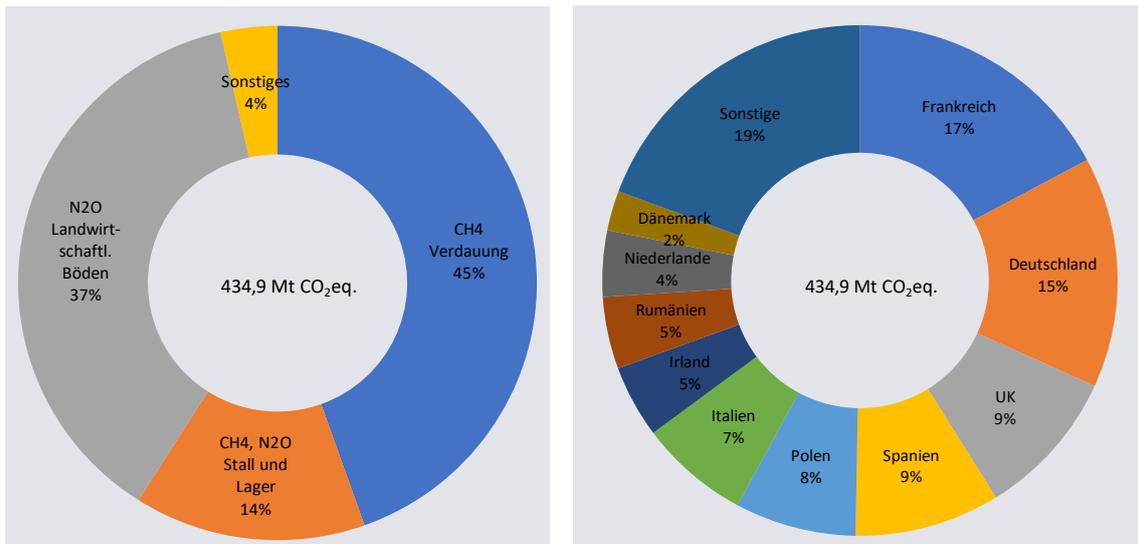
Auf den Beitrag der Landwirtschaft zum Klimaschutz hat die EU den größten Einfluss, da sie mit der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) den Rahmen für die agrarpolitischen Maßnahmen und insbesondere die Zahlungen an die landwirtschaftlichen Betriebe setzt. Damit verfügt sie über eine erhebliche Lenkungswirkung auch in Bezug auf Klima und Umwelt, sei es durch die Bindung bestimmter Verpflichtungen an den Erhalt von Direktzahlungen oder die Bereitstellung von Mitteln für Maßnahmen für den Klima- und Umweltschutz. Die EU-Kommission legte im Juni 2018 ihr GAP-Reformpaket vor. Neben den Anforderungen in Bezug auf andere Umweltparameter wie Böden, Wasser und Biodiversität soll die GAP auch zum Klimaschutz beitragen. 40% der GAP-Mittel sollen dem Klimaschutz dienen.

Im Rahmen dieser Kurzstudie untersucht das Öko-Institut im Auftrag von Germanwatch, welche Emissionsminderungspotenziale über die GAP mobilisiert werden können. Die Studie betrachtet ausschließlich die Minderungswirkungen der Konditionalität für die Direktzahlungen und möglicher Eco-Schemes, da diese etwa drei Viertel des GAP-Budgets ausmachen werden. Zudem sind die Programme für ländliche Entwicklung, die das restliche Viertel ausmachen, national und regional sehr unterschiedlich ausgestaltet, so dass eine EU weite Bewertung zurzeit nicht möglich ist.

2 Treibhausgase aus der Landwirtschaft in der EU

Im Jahr 2018 lagen die Emissionen aus dem Landwirtschaftssektor der EU-28 (einschließlich des Vereinigten Königreichs, das etwa 9% ausmacht) bei 435 Mio. Tonnen CO₂-Äquivalent (CO₂eq). Mit einem Anteil von 45% überwiegen die Methanemissionen (CH₄) aus der Verdauung der Wiederkäuer, gefolgt von den Lachgasemissionen (N₂O), die zum Großteil aus dem Stickstoffeintrag in landwirtschaftliche Böden resultieren. Methan- und Lachgasemissionen aus dem Stall und dem Lager des anfallenden Wirtschaftsdüngers haben einen Anteil von 14% an den gesamten Emissionen der Landwirtschaft, während die unter Sonstiges fallenden Emissionen aus dem Reisanbau, der Harnstoffausbringung (CO₂) und der Kalkung einen verhältnismäßig geringen Anteil haben.

Abbildung 1: Emissionen aus der Landwirtschaft EU-28 im Jahr 2018



Quelle: UNFCCC Inventory Submission 2020

Neben den nach den Kriterien des UN-Klimarats als "Landwirtschaft" kategorisierten Emissionen von Lachgas und Methan, trägt die Landwirtschaft auch zu Emissionen und zur Bindung von Kohlendioxid in Böden bei, die unter der Kategorie "Landnutzung" gezählt werden. Sie müssen aber auch berücksichtigt werden, um die Klimawirkungen der Landwirtschaft in der EU zu betrachten. In der EU-28 Stellen diese Netto eine Quelle von über 55 Mio. Tonnen CO₂ dar, da die Emissionen aus der Bewirtschaftung von organischen Böden und der Umwandlung von Grünland in Ackerland mit Emissionen von 105 Mio. Tonnen CO₂ die Senkenfunktion der mineralischen Böden von knapp 50 Mio. Tonnen CO₂ deutlich übersteigt. Die größte Quelle an CO₂ stellt die Nutzung von Moorböden dar.

Insgesamt werden damit 490,6 Mio. Tonnen CO₂eq. durch die Landwirtschaft der EU-28-Länderemittiert. 434,9 Mio. Tonnen aus Methan, Lachgas und Kohlendioxid aus Tierhaltung, Stickstoffdüngung und sonstigem sowie 55,7 Mio. Tonnen durch Kohlendioxid aus den landwirtschaftlich genutzten organischen Böden und der Umwandlung von Dauergrünland in Ackerland abzüglich der Senkenwirkung mineralischer Böden. Dies entspricht 12,4 Prozent der gesamten EU-Treibhausgasemissionen von 3.952 Mio. TonnenCO₂eq. (4225 Mio. Tonnen CO₂eq. Emissionen abzüglich 273 Mio. TonnenCO₂eq. (Netto-) Senken aus Landnutzung und Wäldern). Die Kommission geht in ihrer Mitteilung zum erhöhten Emissionsreduktionsziel von 55% bis 2030, davon aus, dass sich die Emissionen aus der Landwirtschaft in einem "business as usual" Szenario kaum verändern würden. Damit würde sich ihr Anteil an den Gesamtemissionen bis 2030 auf 20 Prozent erhöhen, wenn das 55% Minderungsziel für die Gesamtemissionen erreicht wird. Da von Seiten der Kommission und des Rats aber der Anspruch erhoben wird, dass 40% des GAP-Budgets dem Klimaschutz dienen, sollte die GAP zu einer signifikanten Reduktion der Emissionen beitragen. Da etwa drei Viertel der GAP Mittel für Direktzahlungen im Rahmen der sogenannten ersten Säule vergeben werden, wird deren mögliche Klimawirksamkeit im Folgenden untersucht¹.

¹ In der folgenden Betrachtung wird Großbritannien mitberücksichtigt. Die Betrachtungen beziehen sich auf Datensätze aus dem Jahr 2016 (EurostatDaten) und dem Jahr 2018 (UNFCCC InventoryDaten). In diesen Jahren war Großbritannien noch Mitglied der EU. Für das Jahr 2018 berichtet Großbritannien Treibhausgase für den Landwirtschaftssektor in Höhe von 41,2 Mio. Tonnen CO₂eq., das entspricht einem Anteil von 9% an den gesamten Emissionen aus der Landwirtschaft. Aus der Nutzung von Ackerland und Grünland werden Netto-Emissionen in Höhe von 2,7 Mio. Tonnen CO₂eq. berichtet. Die im folgenden ausgewiesenen Minderungspotenziale würden sich entsprechend reduzieren, wenn Großbritannien nicht berücksichtigt wird.

3 Wirksamkeit von Umwelt- und Klimastandards der GAP

Die Höhe der Direktzahlungen der ersten Säule werden durch zwei Instrumente gesteuert:

- Die **Konditionalität**, die für alle Zahlungen verbindliche Mindeststandards festschreibt, die einen "Guten ökologischen und landwirtschaftlichen Zustand" (GLÖZ-Standards) sicherstellen sollen. Werden diese Verpflichtungen nicht erfüllt, können die Zahlungen gekürzt werden.

- Die neu vorgeschlagenen **Eco-Schemes**, für die Landwirte höhere Flächenprämien erhalten sollen, wenn sie zusätzliche Umwelt- und Klimaauflagen erfüllen.

3.1 Konditionalität

GLÖZ-Standards mit einem starken Klimabezug sind: Die Erhaltung von Dauergrünland (GLÖZ 1); der Schutz von Feuchtgebieten und Torfflächen (GLÖZ 2); das Betriebsnachhaltigkeitsinstrument zum Nährstoffmanagement (GLÖZ 5); Bodenbedeckung und Fruchtwechsel (GLÖZ 7 und 8) sowie Biodiversität (unbewirtschaftete Flächen) (GLÖZ 9).

Nach der bisher abzusehenden Ausgestaltung der Konditionalität ist keine signifikante Treibhausgasreduktion durch die verpflichtenden Standards zu erwarten. Zwei Standards (GLÖZ 1 und GLÖZ 9) könnten bei Beibehaltung der bisherigen Vorgaben (Reduktion des Grünlands um bis zu 5%, Mindestanteil unbewirtschafteter Flächen von 5%) im Extremfall sogar zu leicht höheren Emissionen führen als aktuell. Auf welchem Niveau die Bedingungen für die potenziell wirksamsten Maßnahmen bei GLÖZ 2 (Schutz von Feuchtgebieten und Moorböden) und GLÖZ 5 (Betriebsnachhaltigkeitsinstrument für Nährstoffe) festgelegt werden, ist derzeit nicht absehbar und Einsparungspotenziale entsprechend nicht einzuschätzen. Auch für die möglichen Treibhausgasreduktionen aus GLÖZ 7 und 8 besteht keine ausreichende Datengrundlage für eine Abschätzung. Durch einen verbesserten Fruchtwechsel in GLÖZ 8, der mindestens 5% Leguminosenanteil vorsieht, könnten Emissionen in Höhe von 1,8 Mio. TonnenCO₂eq. eingespart werden.

Die folgende Tabelle stellt die möglichen Einsparpotenziale mit am Status quo orientierten GLÖZ-Standards und an Vorschlägen der Zivilgesellschaft orientierten höheren Vorgaben zusammen.

**Tabelle 1: Abschätzung der Minderungswirkungen der GLÖZ-Standards
(Angaben in Mio. Tonnen CO₂eq./Jahr)**

Maßnahme	Einsparpotenzial	Status-Quo	Anmerkungen	Einsparpotenzial	Anmerkungen
GLÖZ 1 (Erhalt Grünlandfläche)²			Keine Aussage möglich, welche zusätzlichen Emissionen über den IST-ZUSTAND (+34,7 Mio. Tonnen CO ₂) hinausgehen, bzw. welche Minderungen gegenüber dem IST-ZUSTAND zu erreichen sind.		
GLÖZ 2 (Schutz Feuchtgebiete)	-0,8	(über 20 Jahre lang)	Verbot Umwandlung Feuchtgebiete zu Acker- und Grünland	-0,8 + -2,6 = -3,4	Umwandlung 50% Ackerland auf organischen Böden in Grünland
GLÖZ 5 (Nährstoffmanagement)	0		Keine verbindlichen Obergrenzen für Nährstoffüberschüsse	-20,5 (bis 24 nach IPCC Refinement 2019)	Ziel 2030 Farm-to-Fork: Reduktion der Stickstoffdünger um 20% (Halbierung Stickstoffüberschüsse um 50%)
GLÖZ 7 & 8 (Bodenbedeckung und Fruchtwechsel)	?		Ohne konkrete Ausgestaltungsvorschläge. Nicht abschätzbar	-1,8	5% Leguminosen-Anteil im Fruchtwechsel
GLÖZ 9 (Biodiversität und Landschaft)	+ 0,5		Bei 5% Anteil unproduktive Fläche an Ackerland (derzeit EU Durchschnitt 5,7% ³ Brache)	-3,2	7,5% unproduktive Fläche für Ackerland und Dauerweiden- und Wiesen (gedüngt)
Gesamt	-0,3			-28,9	
Anteil an den Gesamtemissionen aus der Landwirtschaft und Landnutzung	-0,06%			-5,9%	

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis UNFCCC Inventory Submission 2020, Eurostat Database 2020

² Auf Basis der EU-Inventardaten ist nicht abschätzbar, wie sich die Baseline entwickeln würde. Die Emissionen aus dem Umbruch von Dauergrünland in Ackerland sind seit den 90er Jahren etwa auf gleichem Niveau (35,7 Mio. Tonnen CO₂ 1990, 34, 7 Mio. Tonnen CO₂ 2018). Gehen die in den letzten Jahren umgewandelten Flächen aus dieser Kategorie heraus, würden die ausgewiesenen Emissionen nicht zusätzlich auftreten, sondern den Status-Quo aufrecht erhalten. Im Worst-Case können aber zusätzliche Emissionen auftreten.

³ Auf Basis der Eurostat-Daten für das Jahr 2016.

Die Analyse verdeutlicht, dass bei Anwendung der GLÖZ-Standards auf dem derzeitigen Niveau **kaum mit verringerten Treibhausgasemissionen aus der Landwirtschaft zu rechnen** ist. Die Beibehaltung des Status quo bei den GLÖZ-Standards würde nur einen Anstieg der Treibhausgase verhindern. Unklar ist noch, wie die neuen GLÖZ-Standards zum Schutz von Feuchtgebieten und zum Nährstoffmanagement ausgestaltet werden. Selbst mit der bislang von den LandwirtschaftsministerInnen der EU abgelehnten Integration von Zielen aus der Farm-to-Fork Strategie, insbesondere zu Nährstoffmanagement und ehrgeizigeren Vorgaben für Grünlanderhalt und Bodenschutz würden sich die Emissionen nur um etwa 6% verringern. Die Argumentation der Europäischen Kommission, **dass 40% der Direktzahlungen dem Klimaschutz dienen würden, da sie an die verbindlichen GLÖZ-Standards gebunden sind, hat** damit nachzeitigem Kenntnisstand **keine belastbare Grundlage**.

3.2 Eco-Schemes

Eco-Schemes oder auch auf Deutsch Öko-Regelungen für Klima und Umwelt sind ein neues, für die Landwirte freiwilliges Instrument, das öffentliche Leistungen honorieren soll, die über die gesetzlichen Standards sowie die Konditionalität der Direktzahlungen hinausgehen. Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, Eco-Schemes anzubieten. Da die Mitgliedsstaaten bislang keine Vorschläge zur Gestaltung der Eco-Schemes veröffentlicht haben, beziehen sich die hier betrachteten Eco-Schemes überwiegend auf die Vorschläge der Verbände-Plattform (2020) zur Agrarministerkonferenz 2020:

Ausweitung des Leguminosen-Anbaus; Ausweitung unproduktiver Flächen; Förderung von Agroforstsystemen; Flächegebundene Tierhaltung; Grünlandbasierte Fütterung; Weideprämie; Extensive Grünlandnutzung; Moorschonende Bewirtschaftung.

Tabelle 2: Abschätzung der Minderungswirkungen möglicher Eco-Schemes

Maßnahme	Einsparpotenzial zusätzlich zu GLÖZ-Standards <i>(in Mio. Tonnen CO₂eq./Jahr)</i>	Anmerkungen
Ausweitung Leguminosen-Anbau	-10,1	Ausweitung auf insgesamt 20%, + 15% ggü. GLÖZ 8
Unproduktive Fläche	-2,4	Ausweitung auf 10% der LF (abz. Ertragsarmes Dauergrünland)
Agroforestry	-3 + - 8,1 = -11,1	Ausweitung auf 5% der Ackerfläche
Flächenbindung Tierhaltung	-18,9 (davon -4,7 von Schweinen und Geflügel)	Reduktion auf 1,5 GVE auf Ebene der NUTS 2 Regionen

Grünlandbindung Wiederkäuer	-24,6	Reduktion auf 2 GVE pro Hektar Grünland auf Ebene der NUTS 2 Regionen
Moorschonende Nutzung	-19,2	Erhöhung Wasserstand auf 50% der landwirtschaftlich genutzten Moorflächen
Gesamt	-72,1	Aus Flächenbindung Tierhaltung nur Schweine und Geflügel berücksichtigt
Anteil an der Gesamtemissionen aus der Landwirtschaft und Landnutzung	-15%	Gesamtemissionen von 490,6 Mio. t Tonnen CO ₂ eq.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis UNFCCC Inventory Submission 2020, Eurostat Database 2020

4 Schlussfolgerungen

Die Abschätzung der verschiedenen Maßnahmevorschläge zeigt die klaren Treiber in Bezug auf mögliche Emissionsminderungen in der Landwirtschaft:

- die Reduktion der Stickstoffeinträge inkl. der Verringerung der Stickstoffüberschüsse,
- die Flächenbindung der Tierhaltung, insbesondere die Grünlandbindung für Wiederkäuer
- die moorschonende Bewirtschaftung landwirtschaftlich genutzter organischer Böden
- die Ausweitung von unbewirtschafteten Flächen und Agroforstsystemen.

Tabelle 3: Überblick zu den Minderungswirkungen der GAP

Maßnahmen	Minderung (Mio. Tonnen CO ₂ eq.)
GLÖZ-Standards	-0,3 bis -28,9
Eco-Schemes	-72,1
Gesamt	-72,4 bis -101,0
Gesamtreduktion ggü. 2018 (490,6 Mio. Tonnen CO₂eq.)	-14,8% bis -20,6%

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis UNFCCC 2020 und Eurostat Database 2020

Die Analyse zeigt, dass der Kommissionsvorschlag für die GAP-Reform klare Bezüge zu vielen klima-relevanten Wirtschaftsbereichen aufweist und dass die sogenannte grüne Architektur der GAP prinzipiell eine ganze Bandbreite an Maßnahmen zulässt. Werden alle Maßnahmen ambitioniert ausgestaltet und an den Zielen der Farm-to-Fork-Strategie ausgerichtet, können Minderungswirkungen im Bereich von bis zu 101 Mio. TonnenCO₂eq. mobilisiert werden, was einer Einsparung von etwa 20,6% an den gesamten Emissionen aus der Landwirtschaft und der landwirtschaftlichen Nutzung von Böden entspricht (siehe Tabelle 3). Ein wesentlicher Teil davon könnte über die Eco-Schemes mobilisiert werden (72 Mio. Tonnen CO₂eq.). Eine stärker an den bisherigen Standards des ehemaligen Greenings orientierte Ausrichtung (GLÖZ-Standards), würde bei ambitionierter Ausgestaltung dagegen nur zu Einsparungen von etwa 6% oder 28,9 Mio. TonnenCO₂eq. führen. Die GLÖZ-Standards in den Direktzahlungen würden auch nur dann einen signifikanten Beitrag zum Klimaschutz leisten, wenn das Farm-to-Fork-Ziel der Halbierung der Nährstoffüberschüsse integriert würde, was die LandwirtschaftsministerInnen der EU bisher noch mehrheitlich ablehnen.

Bei den Eco-Schemes haben die Flächenbindung der Tierhaltung, insbesondere die der Wiederkäuer ans Weideland und die moorschonende Bewirtschaftung das größte Reduktionspotenzial. Da für beide Maßnahmen voraussichtlich beträchtliche Anreize notwendig sein werden, damit gerade Betriebe in Intensivregionen sie umsetzen, ist es entscheidend, dass ausreichend Mittel der ersten Säule in allen Mitgliedsstaaten für klimawirksame Eco-Schemes bereitgestellt werden. Die Ankündigung von Kommission und Rat, 40% des GAP-Budgets für den Klimaschutz zu verwenden, bietet dafür eine zusätzliche Grundlage. Angesichts des extrem geringen Beitrags der Konditionalität zum Klimaschutz lässt sich dieses Ziel nur erreichen, wenn ein bedeutender Anteil der Zahlungen in der ersten Säule für klimawirksame Eco-Schemes genutzt werden. Entscheiden die LandwirtschaftsministerInnen, die bisherige GAP ohne solche Maßnahmen fortzusetzen, würde die Landwirtschaft keinen Beitrag zum Klimaschutz leisten, und 2030 mit einem Anteil der Emissionen von über 20% zu einer der größten Treibhausgasquellen in der EU.

Autorinnen: Margarethe Scheffler and Kirsten Wiegmann (Öko-Institut)

Co-AutorInnen: Tobias Reichert und Cristina Urrutia

Redaktion: Tobias Reichert, Friederike Teller, Katharina Brandt

Diese Publikation kann im Internet abgerufen werden unter: www.germanwatch.org/de/19356

09/10/2020

Herausgeber: Germanwatch e.V.

Büro Bonn

Kaiserstr. 201

D-53113 Bonn

Tel. +49 (0)228 / 60 492-0, Fax -19

Internet: www.germanwatch.org

Büro Berlin

Stresemannstr. 72

D-10963 Berlin

Tel. +49 (0)30 / 2888 356-0, Fax -1

E-Mail: info@germanwatch.org

Gefördert durch:



Bundesministerium
für Umwelt, Naturschutz
und nukleare Sicherheit



Europäische
Klimaschutzinitiative
EUKI

aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages

Für den Inhalt ist allein Germanwatch verantwortlich.