

Beurteilung der Einbeziehung von Umweltbelangen in die Agrarpolitik der EU

Die Landwirtschaft hat starke Auswirkungen auf die Umwelt in der Europäischen Union (EU), sowohl in negativem als auch in positivem Sinne. Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) ist ein wichtiger Einfluss auf den Agrarsektor und kann daher das Umweltmanagement der Landwirte positiv beeinflussen. In diesem Briefing wird untersucht, ob die einschlägigen politischen Maßnahmen unter dem Gesichtspunkt der biologischen Vielfalt richtig ausgerichtet sind. Es stützt sich auf die Ergebnisse eines Projekts zu Agrarumweltindikatoren für die Erfassung der Einbeziehung von Umweltbelangen in die Agrarpolitik der EU (die 'IRENA operation' ⁽¹⁾). Über die Jahre wurde eine breite Palette von Instrumenten der Agrarumweltpolitik in die GAP einbezogen. Ihre Auswirkungen sind jedoch generell davon abhängig, wie wirksam die Umsetzung auf einzelstaatlicher Ebene ist. Die geografische Analyse zeigt, dass die Überlappung zwischen Natura 2000-Gebieten und Agrarumweltprogrammen verbessert werden könnte, um wichtige Umweltziele zu erreichen. Zu diesem Zeitpunkt sind weitere Anstrengungen in den Bereichen Datenerhebung und Evaluierung von Politiken nötig, um die Umweltauswirkungen der GAP umfassend zu beurteilen.

Landwirtschaft und Umwelt in der EU-15

Das Projekt IRENA beschreibt die Schnittstelle zwischen Landwirtschaft und Umwelt in der EU-15 anhand von 35 Agrarumweltindikatoren. Es zeigt, dass die Landwirtschaft erhebliche Auswirkungen auf Böden und Wasserressourcen hat. Beispielsweise ist die Landwirtschaft für etwa 50 % des Wasserverbrauchs in Südeuropa verantwortlich und hat einen Anteil von etwa 50 % an der gesamten Stickstoffverunreinigung in den Flüssen der EU-15. Sie ist auch für etwa 10 % der gesamten Treibhausgasemissionen und 94 % der Ammoniakemissionen in der EU-15 verantwortlich. Andererseits kann die Landwirtschaft auch eine Quelle für erneuerbare Energieträger

darstellen, zum Beispiel durch die Erzeugung von Biogas oder Biodiesel. Darüber hinaus ist die Landwirtschaft sehr wichtig für den Erhalt der biologischen Vielfalt und der Landschaften in Europa. Obwohl eine Intensivlandwirtschaft die biologische Vielfalt schädigt, können extensive landwirtschaftliche Bewirtschaftungsweisen zum Erhalt der biologischen Vielfalt in Europa beitragen. Dies ergibt sich aus der Analyse der Landnutzung im Netzwerk der Natura 2000-Schutzgebiete in der EU-15 (siehe Abbildung 1). Ein erheblicher Anteil der Lebensräume in diesen Schutzgebieten, insbesondere im Mittelmeerraum und in Berggebieten, ist von extensiven landwirtschaftlichen Bewirtschaftungsweisen abhängig.

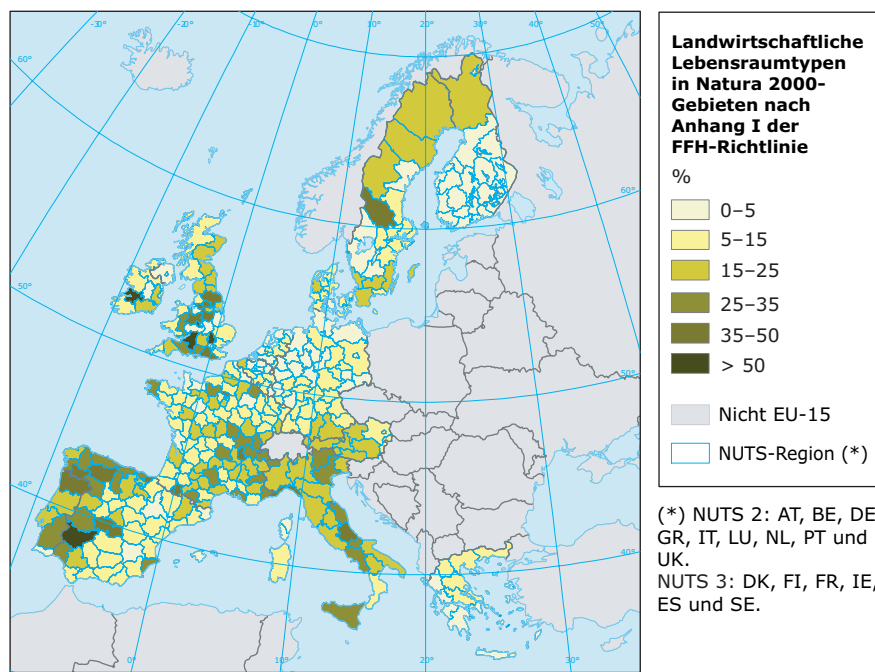
Um in solchen Gebieten extensive Anbaumethoden zu erhalten, sind oftmals zielgerichtete politische Unterstützungsmaßnahmen nötig.

Die Einbeziehung von Umweltbelangen in die Agrarpolitik

Die erfolgreiche Einbeziehung von Umweltzielen in die sektorbezogene Politik ist von drei verschiedenen Aspekten abhängig: umsichtige Gestaltung des politischen Rahmens, ordnungsgemäße Umsetzung von Politikinstrumenten sowie Überwachung und Evaluierung der Politik. Diese drei Aspekte werden in den folgenden Abschnitten kurz analysiert:

⁽¹⁾ Die 'IRENA operation' hat 35 Agrarumweltindikatoren auf EU-15 Ebene entwickelt, in einem gemeinsamen Projekt zwischen verschiedenen Generaldirektionen der Europäischen Kommission (GD Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, GD Umwelt, Eurostat und GD Gemeinsame Forschungsstelle) und der Europäischen Umweltagentur, die das Projekt koordinierte. Weitere Informationen zu IRENA-Berichten und -ergebnissen sind verfügbar unter: <http://webpubs.eea.eu.int/content/irena/index.htm>.

Abbildung 1 Anteil von Lebensräumen innerhalb von Natura 2000-Gebieten, die von extensiven landwirtschaftlichen Bewirtschaftungsweisen abhängig sind (Momentaufnahme Juli 2004)



NUTS — Systematik der Gebietseinheiten für die Statistik.
 © EuroGeographics Association for the administrative boundaries.

Quelle: Daten zu Natura 2000, Europäisches Themenzentrum für Naturschutz und biologische Vielfalt.

Der politische Rahmen der GAP

Im Verlauf der letzten Jahrzehnte wurden erhebliche Fortschritte hinsichtlich der Einbeziehung von umweltpolitischen Belangen (z. B. Schutz von Gewässern, Böden oder biologische Vielfalt) in die GAP erzielt. Zu den relevanten politischen Instrumenten in der GAP-Marktpolitik gehören Umweltauflagen für die Einkommensstützung ('cross-compliance'), Flächenstilllegung und die Energiepflanzenprämie. Die wichtigsten umweltpolitischen Maßnahmen finden sich jedoch im Abschnitt Entwicklung des ländlichen Raums der GAP. Dazu gehören Agrarumweltprogramme (in deren Rahmen Landwirte Ausgleichszahlungen für besseres Umweltmanagement erhalten), Unterstützung für

Umweltinvestitionen, Zahlungen an Landwirte in Natura 2000-Gebieten und Umweltausbildung. Insgesamt bietet der politische Rahmen der GAP eine vielversprechende Palette von Maßnahmen. Ihre Wirkung ist letztendlich jedoch von dem Schwerpunkt der Haushaltsmittel und der Umsetzung auf einzelstaatlicher Ebene abhängig.

Umsetzung ausgewählter Instrumente der Agrarumweltpolitik

Im IRENA-Bericht 'Integration of environment into EU agriculture policy' ('Einbeziehung von Umweltbelangen in die Agrarpolitik der EU') wird die Umsetzung von Agrarumweltprogrammen unter zwei Gesichtspunkten analysiert: geografische Ausrichtung dieses politischen Instruments auf biologisch besonders wertvolle Gebiete (Natura

2000-Gebiete) und positive Beispiele für ihre Umsetzung.

Abbildung 2 zeigt, wie die Ausrichtung von Agrarumweltprogrammen auf der Grundlage ausgewählter Agrarumweltindikatoren analysiert wurde. Zu den Indikatoren, für die derzeit auf regionaler Ebene Daten verfügbar sind, gehören: 'Anteil landwirtschaftlicher Lebensräume an Natura 2000', 'Von Agrarumweltprogrammen erfasste Fläche' und 'Ökologisch bewirtschaftete Fläche'. Statistische Analysen zeigen, inwieweit Agrarumweltprogramme und ökologischer Landbau mit Regionen überlappen, in denen der Anteil landwirtschaftlicher Lebensräume am Natura 2000-Gebiet sehr hoch ist. Bei einer guten statistischen Überlappung kann eine gute Ausrichtung des politischen Instruments angenommen werden.

Die statistische Analyse lässt auf eine geringe geografische Übereinstimmung zwischen den Schlüsselindikatoren schließen. Dies zeigt die Notwendigkeit einer besseren Ausrichtung der analysierten Politik (Agrarumweltprogramme und ökologischer Landbau) in Regionen mit besonderer Bedeutung für die biologische Vielfalt in der EU-15. Künftig muss dieser Frage erhöhte Aufmerksamkeit gewidmet werden, um ein angemessenes Management von landwirtschaftlichen Lebensräumen im Natura 2000-Netzwerk sicherzustellen.

Die Effektivität von Agrarumweltprogrammen (und von anderen politischen Maßnahmen) ist nicht nur von einer angemessenen geografischen Ausrichtung abhängig, sondern auch von einer wirksamen Gestaltung und Umsetzung der Programme. Die von der EUA geprüften Fallstudien bieten

positive Beispiele. Andere Studien zeigen jedoch, dass die Wirkung bestehender Agrarumweltprogramme auf die biologische Vielfalt sehr uneinheitlich sein kann (Kleijn und Sutherland, 2003). Daher ist diesbezüglich die Förderung eines Informationsaustausches zu den besten Ansätzen zwischen den Mitgliedstaaten der EU wichtig.

Überwachung und Evaluierung der Politik

Die Wirkung des agrarumweltpolitischen Instrumente der GAP und ihrer Umsetzung muss durch die Erfassung von landwirtschaftlichen und umweltbezogenen Trends evaluiert werden. Fast ein Drittel der IRENA-Indikatoren wird durch regionale Daten untermauert, welche die Art und die regionale Verteilung von Agrarumweltproblemen in der EU-15 zeigen. Dies gestattet eine begrenzte Analyse des voraussichtlichen Erfolgs der Einbeziehung von Umweltbelangen (siehe oben).

Viele der IRENA-Agrarumweltindikatoren zu landwirtschaftlichen Belastungen, zum Zustand der Umwelt oder zur Umsetzung politischer Instrumente sind jedoch unzureichend durch geografische Daten untermauert, insbesondere auf regionaler Ebene. Dies bedeutet, dass eine Analyse der voraussichtlichen Wirkung der Agrarumweltpolitik auf andere Umweltfragen, beispielsweise Verunreinigung durch Nährstoffe oder

Bodenerosion, gegenwärtig auf der Ebene der EU-15 nicht möglich ist.

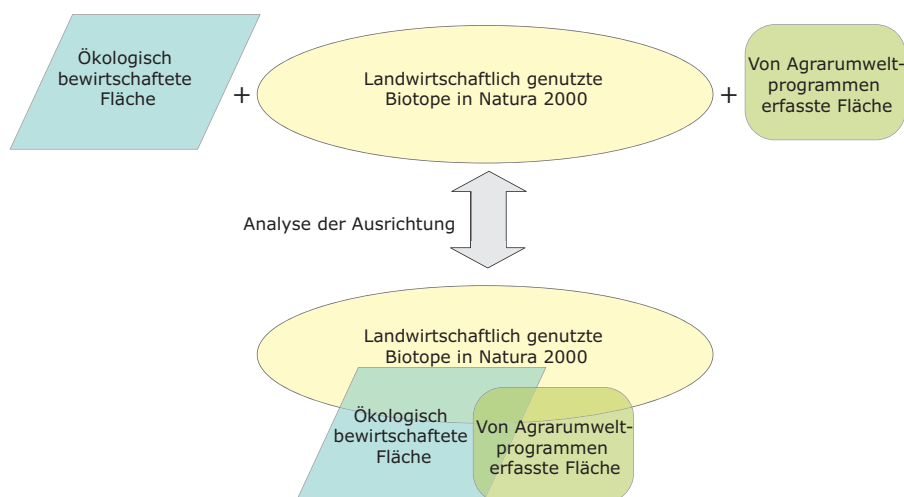
Konsequenzen für die politische Entscheidungsfindung

Die Gemeinsame Agrarpolitik der EU bietet eine wichtige Möglichkeit zur Verbesserung des Umweltmanagements im Agrarsektor, da das landwirtschaftliche Einkommen in erheblichem Maße von der Förderung im Rahmen der GAP abhängig ist. Diese Möglichkeit wird jedoch nur dann zur Realität, wenn die relevanten politischen Maßnahmen in geografischer Hinsicht richtig ausgerichtet sind, mit ausreichenden Ressourcen ausgestattet sind und wirksam

umgesetzt werden. Ist dies der Fall, kann die GAP auch zur Erreichung anderer Umweltziele der Gemeinschaft beitragen, beispielsweise zum Schutz der biologischen Vielfalt über das Natura 2000-Netzwerk.

Ein gut ausgerichtetes und kostenwirksames Konzept für die Einbeziehung von Umweltbelangen in die GAP ist nicht automatisch gewährleistet. Jedes Konzept für die Nutzung der Agrarpolitik für den Umweltschutz muss durch umfassende Umweltüberwachung und effektive Evaluierung der Politik untermauert werden. Nur dann können politische Entscheidungen getroffen werden, die zu einer Maximierung des ökologischen Resultats der erheblichen öffentlichen

Abbildung 2 Analyse der Ausrichtung von Politikinstrumenten auf biologische Vielfalt



Wie kann eine politische Integration von Umweltbelangen analysiert werden?

Die Messung der Einbeziehung von Umweltbelangen in die Politik ist ein komplexes Unterfangen. Erstens werden umweltrelevante Trends in der Landwirtschaft nicht nur durch den politischen Rahmen der GAP beeinflusst, sondern auch durch Marktfaktoren, sozioökonomische Faktoren und technologische Faktoren. Somit kann die Agrar- oder Umweltpolitik nicht ohne weiteres Einfluss auf alle Trends im Agrarsektor nehmen, die Auswirkungen auf die Umwelt haben. Zweitens ist die Integration von Umweltbelangen auf politischer Ebene ein komplexer Prozess. Dieser Prozess ist nicht nur vom politischen Rahmen oder von der Umsetzung von Maßnahmen abhängig, sondern auch von einem angemessenen Herangehen an die Zusammenarbeit zwischen Verwaltungsorganen, von angemessenen Verfahren für die Evaluierung der Politik und von anderen Faktoren (EUA, 2005a). Viele dieser Fragen konnten in der Analyse zur politischen Umweltintegration im Rahmen von IRENA nicht behandelt werden.

Mittel führen, die im Rahmen der GAP zur Verfügung stehen. Es sind noch weitere Investitionen in die Umweltüberwachung und die Evaluierung der Politik nötig, damit politische Entscheidungsträger fundiertere Entscheidungen treffen können.

Schlussfolgerungen

Aus dem EUA-Bericht 'Integration of environment into EU agriculture policy' ('Einbeziehung von Umweltbelangen in die Agrarpolitik der EU') können mehrere Schlussfolgerungen gezogen werden, die im Zusammenhang mit Gestaltung, Umsetzung und Evaluierung von Politik stehen:

- 1) Die Agrarpolitik der EU bietet eine wichtige Möglichkeit zur Verbesserung des Umweltmanagements im landwirtschaftlichen Sektor. Als öffentliche Ressource sollte sie effektiv genutzt werden, um den Erfolg für die Umwelt zu maximieren.
- 2) Die Gestaltung der GAP umfasst jetzt eine breite Palette von Instrumenten der Agrarumweltpolitik, welche die Umsetzung anderer Umweltpolitiken, beispielsweise Natura 2000, fördern können. Beispielsweise können

Agrarumweltprogramme dazu beitragen, extensive landwirtschaftliche Bewirtschaftungsweisen in Natura 2000-Gebieten zu erhalten. Derartige Bewirtschaftungsweisen sind oftmals von grundlegender Bedeutung für den Erhalt der Umweltqualität von landwirtschaftlich genutzten Biotopen in diesen Gebieten.

- 3) Die Wirksamkeit von Agrarumweltprogrammen ist insbesondere von der Umsetzung auf einzelstaatlicher Ebene und von der geografischen Ausrichtung abhängig. Die Analyse der Haushaltsausgaben in verschiedenen Regionen der EU-15 zeigt, dass die Ausrichtung von Agrarumweltprogrammen auf ökologisch wertvolle landwirtschaftliche Flächen, insbesondere Flächen in Natura 2000-Gebieten, verbessert werden könnte.
- 4) Die derzeit verfügbaren Daten und Indikatoren sind für eine umfassende Beurteilung der Umweltwirkung der GAP unzureichend. Eine angemessene Investition von Ressourcen in die Datenerhebung und die Evaluierung der Politik ist nötig, um beurteilen zu können, ob Politiken zur Förderung der Einbeziehung von Umweltbelangen wirksam

oder effizient sind. Derartige Evaluierungsmaßnahmen sind von entscheidender Bedeutung dafür, dass ein besseres Resultat des für wichtige (agrarumwelt-) politische Maßnahmen bereitgestellten Budgets gewährleistet wird.

Referenzen

EEA (2005a). *Environmental policy integration in Europe – state of play and an evaluation framework*. European Environment Agency, Copenhagen.

EEA (2005b). *Agriculture and environment in the EU-15 – the IRENA indicator report*. Joint publication by DG Agriculture and Rural Development, DG Environment, Eurostat, and the European Environment Agency, Copenhagen.

EEA (2006). *The integration of environment into EU agriculture policy – the IRENA indicator-based assessment report*. European Environment Agency, Copenhagen.

Kleijn, D. und Sutherland, W. J. (2003). 'How effective are agri-environment schemes in conserving and promoting biodiversity?' *Journal of Applied Ecology*, 40, pp. 947–969.

European Environment Agency
Kongens Nytorv 6
1050 Copenhagen K
Denmark

Tel.: +45 33 36 71 00
Fax: +45 33 36 71 99

Web: www.eea.eu.int
Enquiries: www.eea.eu.int/enquiries

