

Project *brief*

Thünen-Institut für Lebensverhältnisse in ländlichen Räumen

2022/43

Der GAP-Reformprozess für die Zeit nach 2020 aus interinstitutioneller Sicht

Haris Martinos², Alan Matthews², Dimitris Skouras², Serafin Pazos-Vidal², Norbert Röder¹, Regina Grajewski¹, Christine Krämer¹

- Die vom Europäischen Parlament beauftragte Studie beleuchtet die interinstitutionellen Dynamiken (Rat – Europäisches Parlament – Kommission) der Entscheidungsfindung der GAP-Reform für die Zeit nach 2020.
- Das Europäische Parlament konnte in die Verhandlungen der GAP nach 2020 die soziale Konditionalität, die Verwendung eines Mindestanteils der Finanzmittel für Direktzahlungen für Öko-Regelungen bzw. die für die Mitgliedstaaten nun obligatorische Umverteilungsprämie einbringen.
- Es war dem Europäischen Parlament nicht möglich, seine Standpunkte zu verschiedenen GAP-Elementen (z. B. Kappung, Umschichtung zwischen den Säulen) im Trilog erneut zu diskutieren, da diese Elemente schon vorher mit dem mehrjährigen Finanzrahmen vom Europäischen Rat festgezurr worden waren.
- Auf interinstitutioneller Ebene beeinträchtigten die COVID-19-Beschränkungen die Führung der GAP-Verhandlungen erheblich.
- Auf intrainstitutioneller Ebene waren über weite Strecken des GAP-Reformprozesses Zuständigkeitsproblematiken und politische Differenzen zwischen dem AGRI-Ausschuss und dem ENVI-Ausschuss festzustellen.

Hintergrund und Zielsetzung

Die jüngste Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) war die zweite, die gemäß den Regeln des Lissabon-Vertrags mit erweiterten Gesetzgebungsbefugnissen des Europäischen Parlaments durchgeführt wurde. Der Reformprozess für die GAP nach 2020 war gekennzeichnet durch

- seine Dauer (42 Monate im Vergleich zu 26 Monaten bei der Reform von 2013),
- sich überschneidende und komplexe Entscheidungsprozesse, insbesondere hinsichtlich der Verhandlungen über den mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) und das EU-Programm Next Generation (NGEU) sowie die Diskussionen über den Europäischen Green Deal.
- Darüber hinaus waren Ereignisse wie der Brexit, die COVID-19-Pandemie und die Wahlen zum Europäischen Parlament im Mai 2019 wichtige Faktoren, die den GAP-Reformprozess sowohl in institutioneller als auch in ökonomischer Hinsicht beeinflussten.



Quelle: Europäisches Parlament

Zentrales Ziel der Studie war es, die Dynamiken der Entscheidungsfindung der GAP-Reform für die Zeit nach 2020 auf institutioneller Ebene der EU (Rat – Europäisches Parlament – Kommission) zu beleuchten und die Verhandlungsergebnisse zu analysieren. Darüber hinaus sollten Vorschläge formuliert werden, wie der Verhandlungsprozess bzgl. zukünftiger GAP-Reformen oder Mid-Term-Reviews aus Sicht des Europäischen Parlamentes verbessert werden könnte.

Vorgehensweise

Die Studie stützte sich auf drei Forschungsstränge. Der erste Teil umfasste eine Analyse einschlägiger Unterlagen wie Verordnungsentwürfe, Stellungnahmen und Beschlüsse. Im zweiten Teil wurden unterschiedliche Standpunkte der EU-Institutionen herausgearbeitet. Hierzu wurden Dokumente analysiert, die von den wichtigsten institutionellen Akteuren der GAP-Reform stammen. Insbesondere wurden die sogenannten Vier-Spalten-Dokumente ausgewertet, die für die Trilogie vorbereitet wurden, sowie Positionspapiere der Mitgliedstaaten, Kommissionspapiere, Berichte und Briefings des Europäischen Parlamentarischen Forschungsdienstes (EPFR) usw. Der dritte Teil der Studie bestand aus Interviews mit Politiker*innen und Expert*innen der wichtigsten EU-Institutionen, um tiefgehende Einblicke in die Verhandlungsprozesse und -inhalte zu gewinnen sowie offene Fragen zu klären. Es wurden vier thematische Schwerpunktbereiche der GAP betrachtet: a) eine flexiblere und vereinfachte GAP; b) eine gerechtere und gezieltere GAP; c) die

neue grüne Architektur; d) Governance und Marktsteuerung in der GAP, wobei die Schwerpunkte a) und c) durch das Thünen-Institut bearbeitet wurden und die Punkte b) und d) durch den Projektpartner Metis.

Ergebnisse

Die Bemühungen um eine flexiblere und vereinfachte GAP: Das Parlament und der Rat stellten das von der Kommission vorgeschlagene neue Umsetzungsmodell (New Delivery Model) grundsätzlich nicht infrage. Das Parlament bemühte sich in den Verhandlungen jedoch, den „gemeinsamen“ Charakter der GAP zu verteidigen, eine Renationalisierung zu verhindern und gleiche Wettbewerbsbedingungen zwischen den Mitgliedstaaten sicherzustellen. Hierfür schlug es detailliertere Formulierungen vieler Textpassagen der Entwürfe der Strategieplan- und Horizontalen Verordnung vor. Als Beispiel ist die Forderung nach maximalen Förderbeträgen oder eine gemeinsame Liste möglicher Öko-Regelungen zu nennen. Durchsetzen konnte sich das Parlament mit der Festlegung einer Mindestbudgetausstattung der Öko-Regelungen, der stärkeren Förderung von Junglandwirt*innen und der Verfolgung sozioökonomischer Ziele. Das Parlament drängte außerdem auf eine stärkere Berücksichtigung der regionalen Dimension in den GAP-Strategieplänen, konnte sich damit aber nur teilweise durchsetzen. Erreichen konnte das Parlament, dass Regeln zu einem stärkeren Schutz der Interessen der Union in die Verordnungstexte integriert wurden. Dies betrifft bspw. die Anforderungen an Kontrollen auf Ebene der Mitgliedstaaten sowie die Berichterstattung der Kommission an den Rat und das Parlament.

Die neue grüne Architektur der GAP: Der Vorschlag der Kommission bzgl. der „grünen Architektur“ – bestehend aus erweiterter Konditionalität, Öko-Regelungen und Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen – fand im Parlament und im Rat breite Unterstützung. Das Parlament konnte sich mit einer Mindestbudgetausstattung für Öko-Regelungen durchsetzen, allerdings fiel der festgelegte Mindestprozentsatz mit 25 % niedriger aus als die vom Parlament geforderten 30 %. Erreichen konnte das Parlament auch, Öko-Regelungen und Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen weiterhin als zwei separate Interventionsbereiche zu behandeln. Durchsetzen konnte es auch die Forderung nach einer Mindestausstattung von 35 % der Finanzmittel der 2. Säule für umwelt- und klimabezogene Ziele. Auch die Forderung des Parlaments nach einem Mindestanteil nicht-produktiver Flächen im Rahmen von GLÖZ (Guter landwirtschaftlicher und ökologischer Zustand) 8 und die Möglichkeit der Kombination von GLÖZ 8 mit Öko-Regelungen finden sich in der Verordnung wieder.

Durch das gleichzeitige Eintreten für einkommenswirksame Direktzahlungen und ehrgeizige Umweltmaßnahmen (Öko-Regelungen) und -auflagen (erweiterte Konditionalität) verhinderte das Parlament allerdings selbst, sich stärker hinsichtlich ambitionierter Umweltstandards positionieren zu können.

Festzuhalten ist, dass das Parlament während des gesamten Reformprozesses bestrebt war, die Grundsätze der EU und den GAP-Haushalt zu verteidigen, sich gleichzeitig aber auch offen für politische Neuerungen zeigte und teils auch als Initiator auftrat – was z. B. die Einführung der sozialen Konditionalität zeigt, eine wichtige Forderung der Fraktion der Progressiven Allianz der Sozialdemokraten im Europäischen Parlament.

Den Vorschlägen des Parlaments stand der Ansatz des Rates gegenüber, der geprägt war von Sparpolitik und der Forderung nach größtmöglicher Subsidiarität.

Auf intrainstitutioneller Ebene war über weite Strecken des GAP-Reformprozesses eine gewisse Spaltung festzustellen. So waren zwischen dem AGRI-Ausschuss und dem ENVI-Ausschuss des Parlaments Zuständigkeitsproblematiken und politische Differenzen zu beobachten. Auf interinstitutioneller Ebene beeinträchtigten die COVID-19-Beschränkungen die Führung der Verhandlungen erheblich.

Im Endergebnis wurden eine große Zahl der Standpunkte und Änderungsanträge des Parlaments zumindest teilweise angenommen. Das Parlament konnte einige große Verhandlungserfolge verbuchen – wie etwa die Einführung der sozialen Konditionalität, die Festlegung eines Mindestbudgets für Öko-Regelungen oder die für die Mitgliedstaaten nun obligatorische Umverteilungsprämie.

Empfehlungen

In Zukunft könnte das Parlament seine Verhandlungsposition stärken, indem es schon vor Verhandlungsbeginn interne Differenzen beseitigt und zu einer konsistenten Verhandlungslinie kommt. Auch sollte sich das Parlament sowohl in Hinblick auf die Anzahl strategischer Ziele als auch spezifischer Änderungsvorschläge stärker fokussieren. Um bei künftigen Verhandlungen eine führende Rolle zu spielen, muss das Parlament seine hauseigenen analytischen Kapazitäten vor und insbesondere während der Verhandlungen erheblich stärken, um von anderen Organen und dem weiteren Kreis der GAP-Interessenträger vorgelegte Vorschläge bewerten zu können.

Insgesamt muss das Parlament klären, welche Rolle es bei künftigen Reformen spielen will und dementsprechend rechtzeitig notwendige Maßnahmen ergreifen. Die Studie enthält hierzu eine Reihe praktischer Vorschläge.

Weitere Informationen

Kontakt

¹ Thünen-Institut für
Lebensverhältnisse in ländlichen
Räumen
Norbert.Roeder@thuenen.de
www.thuenen.de/lv

Partner

²Metis

Laufzeit

12.2021-5.2022

Veröffentlichungen

Martinos H, Matthews A, Skouras D, Pazos-Vidal S, Röder N, Grajewski R, Krämer C (2022)

Research for AGRI Committee – Governance: the reform process of the CAP post-2020 seen from an inter-institutional angle, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/699639/IPOL_STU\(2022\)699639_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/699639/IPOL_STU(2022)699639_EN.pdf)

Gefördert durch

European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies

DOI:10.3220/PB1669041665000