

Positionspapier zum „Greening“ in den Verordnungsvorschlägen zur Gemeinsamen Agrarpolitik 2014 bis 2020

Dieses Positionspapier hat schwerpunktmäßig die Kommissionsvorschläge zum „Greening“ in der 1. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) zum Gegenstand. Zu den weiteren Bereichen wird auf die Stellungnahme des DBV „Europa muss auf grünes Wachstum setzen“ vom 12. Oktober 2011 verwiesen.

Die deutsche Landwirtschaft steht zu einem wirksamen Umwelt- und Naturschutz. Über den freiwilligen, kooperativen Weg der Agrarumweltmaßnahmen erbringen die deutschen Bauern auf jedem dritten Hektar besondere Umwelleistungen. Das unterstreicht den Einsatz für ein besonders nachhaltiges Wirtschaften durch die Bauern.

1. Generelle Bewertung des „Greening“-Vorschlages durch den DBV

Ein „Greening“ der GAP ist bereits heute Praxis, denn die Umstellung der EU- Direktzahlungen auf die einheitliche Flächenprämie in Deutschland hat vor allem extensiv genutzte Grünlandflächen und andere extensive Bewirtschaftungsformen erheblich begünstigt. Mit der Einführung der Direktzahlungen für alle Grünlandflächen in 2005 und der Angleichung zur einheitlichen Flächenprämie in den Jahren 2010 bis 2013 werden insgesamt ca. 1,2 Milliarden Euro des EU-Direktausgleichs von ca. 5,3 Milliarden Euro in Deutschland umverteilt. Die meisten anderen Staaten der Alt-„EU-15“ haben diesen Umstieg auf eine Flächenprämie noch nicht vollzogen. Diese Vorleistung in Deutschland muss bei der GAP-Reform 2014 bis 2020 anerkannt werden.

Auch wird auf die erfolgreichen Agrarumweltmaßnahmen im Umfang von über 600 Millionen Euro auf rund 5 Millionen Hektar verwiesen. Hiermit besteht ein bewährter Instrumentenkasten, um eine wettbewerbsfähige Agrarerzeugung mit einem wirkungsvollen Schutz der natürlichen Ressourcen zu verbinden.

Der von der EU-Kommission vorgelegte Vorschlag zum „Greening“ der GAP wird aus folgenden Gründen abgelehnt:

- Dieses „Greening“ widerspricht dem globalen Umfeld einer wachsenden Nachfrage nach Nahrungsmitteln bzw. nachwachsenden Rohstoffen und leugnet die Mitverantwortung der EU an einer ausreichenden Weltversorgung. Eine rückläufige Eigenversorgung der EU wäre nicht verantwortbar.

Vor allem der Vorschlag für eine „Flächennutzung im Umweltinteresse“ von 7% der Ackerflächen würde allein in Deutschland zu einer erzwungenen Flächenstilllegung von

geschätzt 500.000 bis 600.000 Hektar führen. Für die EU wird von einem Stilllegungseffekt von ca. 5 Millionen Hektar ausgegangen, was ca. 30 Millionen Tonnen Getreide bzw. der Versorgung von ca. 15 Millionen Menschen entspricht. Diese Menge müsste dann zusätzlich importiert werden, was zu einer künstlichen Verknappung der weltweiten Versorgungsbilanzen und zu neuen direkten und indirekten Landnutzungsänderungen in Drittstaaten führen würde.

Jegliche erzwungene Stilllegung von produktiven Landwirtschaftsflächen wäre verantwortungslos und wird vom DBV strikt abgelehnt.

- Dieses „Greening“ verkennt die Errungenschaften einer „Grünen Agrarpolitik“ der letzten beiden Jahrzehnte, denn es stellt die erfolgreichen Agrarumweltmaßnahmen auf freiwilliger Basis ins Abseits. Der DBV hat in den zurückliegenden Jahren wiederholt die unzureichende Honorierung von Agrarumweltmaßnahmen kritisiert (Wegfall der Anreizkomponente seit 2007 in Deutschland). Nun steht zu befürchten, dass sich viele Bundesländer unter Verweis auf die neuen Greening-Maßnahmen (zu 100% EU-finanziert) aus der Agrarumweltförderung in der 2. Säule (kofinanziert) zurückziehen und damit die Umweltmaßnahmen in der Landwirtschaft schwächen.

Der DBV fordert den vollen Erhalt der Mittel für Agrarumweltmaßnahmen.

- Aus Kontrollgründen wird versucht, einen bürokratischen „Greening-Standard“ zu schaffen, der jedoch losgelöst von der guten fachlichen Praxis ist und die Betriebe behindert.

Beispiel Fruchtartenvielfalt: Diese Regelung steht der geltenden guten fachlichen Praxis entgegen, da nicht auf mehrjährige Fruchtfolgen, sondern nur isoliert auf die Zahl der Feldfrüchte im aktuellen Anbaujahr abgestellt wird. Auch Futterbaubetriebe mit hohen Grünlandanteilen werden benachteiligt. Ersten Schätzungen zufolge könnten etwa ein Drittel der Betriebe dieser Fruchtartenvorgabe nicht entsprechen, vor allem kleinere Ackerbaubetriebe mit mehrjährigen Fruchtfolgen und kleinere viehhaltende Betriebe mit hohen Grünlandanteilen.

Die Kontrollvorgaben des „Greening“ konterkarieren teilweise fachlich sinnvolle Umweltmaßnahmen und –standards und setzen sich damit der Kritik der mangelnden Zielgenauigkeit aus. Der DBV fordert, dass das „Greening“ konform zur guten fachlichen Praxis sein muss.

Die Forderungen des Europäischen Parlamentes zum „Greening“ (siehe Deß-Bericht) wurden bisher von der EU-Kommission weitgehend ignoriert, sollten aber aufgegriffen werden. Es muss vor allem ein „Greening“ mit ausreichenden Wahlmöglichkeiten geschaffen werden, die die Landwirte je nach konkreter betrieblicher Situation in Anspruch nehmen können. Ebenso muss es beim „Greening“ eine Gleichbehandlung aller Wirtschaftsweisen unter Einschluss des ökologischen Landbaus geben.

2. Cross Compliance im Gegenzug zum „Greening“ vereinfachen

Im Gegenzug zur Einführung des „Greening“ muss eine substantielle Reduzierung der Cross Compliance Vorgaben um folgende Bereiche (Anhang 2 der Kontroll-VO) erfolgen:

- 1) Mindestanforderungen an die Bodenbedeckung (GLÖZ 4)
- 2) Mindestpraktiken der Bodenbearbeitung (GLÖZ 5)
- 3) Schutz von Feuchtgebieten und kohlenstoffreichen Böden einschl. eines Erstumbruchverbots (GLÖZ 7)
- 4) Erhaltung von Landschaftselementen (GLÖZ 8)

Darüber hinaus sollte die Verknüpfung der Vorgaben zur Tierkennzeichnung (SMR 6, 7 und 8) mit den Direktzahlungen aufgehoben werden.

Die in den Kommissionsvorschlägen vorgesehene „Vereinfachung von Cross Compliance“ wird dem Anspruch keinesfalls gerecht, sondern führt faktisch zu einer Ausweitung von Cross Compliance, indem völlig neue Standards über das bestehende Fachrecht hinaus gesetzt werden sollen (z.B. Erstumbruchverbot in Feucht- und Mooregebieten). Zur Vereinfachung gehört auch, dass auf die vorsorgliche Einbeziehung der Wasserrahmenrichtlinie und des gesamten EU-Pflanzenschutzpaketes verzichtet werden muss. Diese Regelungen müssen rein Fachrecht bleiben.

3. Kritik des „Greening“-Vorschlages im Detail

Die Kritik richtet sich auf folgende Punkte:

- Es darf keine zusätzliche Verknüpfung der „Greening“-Zahlung mit der Grundprämie (Art. 29, Abs. 1 der Direktzahlungs-VO) erfolgen. Denn diese Verknüpfung widerspricht dem Grundgedanken einer leistungsbezogenen Honorierung gesellschaftlicher Leistungen elementar.
- Es muss einen erweiterten, einfachen Wahlkatalog statt 3 Pflicht-Maßnahmen für den Landwirt geben. Zu diesem Wahlkatalog sollte zusätzlich z.B. gehören: Winterbergrünung, Mulchsaat, umweltgerechte Ausbringung von Wirtschaftsdüngern, Erstellung von Nährstoffvergleichen, Erstellung von Humusbilanzen, Randstreifen, Anbau von Eiweißpflanzen, Precision Farming bei Düngung oder Pflanzenschutz, Erhalt von Schutzgebieten, Anlage von Kurzumtriebsplantagen, Agroforstsysteme, Anbau von Energiepflanzen und ggf. weitere Maßnahmen.
Die Entscheidung darüber, welche Maßnahme auf das „Greening“ angerechnet wird, muss grundsätzlich beim einzelnen Landwirt liegen. Maßnahmen des „Greening“ müssen grundsätzlich weiter als Agrarumweltmaßnahme förderbar sein.

- Wenn eine Einstufung des ökologischen Landbaus als „automatisch erfüllend“ auf das Greening erfolgen soll (Art. 29, Abs.4), dann muss es eine Gleichbehandlung und Anerkennung aller Agrarumweltmaßnahmen geben. Betriebe in Berggebieten, in benachteiligten Gebieten, in Natura 2000-Gebieten sowie alle Betriebe mit einem erheblichen Anteil von Agrarumweltmaßnahmen und Dauergrünland müssen als „automatisch erfüllend“ anerkannt werden. Gleiches muss für kleinere Betriebe mit weniger als 30 Hektar bzw. mit kleinparzellierten Flächenverhältnissen gelten. Darüber hinaus darf es analog zum ökologischen Landbau keine Kürzung der Agrarumweltzahlungen infolge der Greening-Zahlung geben (Art. 29 Abs. 3 der ELER-Verordnung). Das „Greening“ darf bewährte Agrarumweltmaßnahmen nicht aushebeln.
- Die Vorgaben zur Fruchtartenvielfalt (Art. 30) sind zu starr und entsprechen nicht der guten fachlichen Praxis. Ausgegrenzt werden dürfen z.B. nicht diejenigen (Nebenerwerbs-) Betriebe, die zwar in einem Jahr auf ihrer Ackerfläche nur eine Kultur anbauen, aber eine Fruchtfolge über drei Jahre hinweg betreiben (z.B. Weizen-Gerste-Raps oder Gemüsebau auf Wechsellpachtflächen); ein Nachweis über eine Humusbilanz muss möglich bleiben. Ebenfalls einzubeziehen sind Futterbaubetriebe mit hohem Grünlandanteil über eine Anrechnung des Dauergrünlands als Element der Fruchtartenvielfalt.
- Bei der „Stilllegung“ bzw. „Flächennutzung im Umweltinteresse“ (Art. 32) muss eine ertragsorientierte Bewirtschaftung auf allen bestehenden Flächen möglich bleiben. Eine größere Flexibilität würde auch die Akzeptanz der Landwirte im Sinne freiwilliger Leistungen im Natur- und Umweltschutz entscheidend steigern. Deswegen ist eine generelle Vorgabe eines festen Prozentsatzes der Acker- und Dauerkulturfläche der völlig falsche Weg. Daneben muss die Anrechnung erweitert werden, zum Beispiel auf alle bestehenden Schutzgebiete und benachteiligten Gebiete.
- Es sollte eine Anerkennung von freiwilligen Zertifizierungssystemen einschließlich der Nachhaltigkeitsstandards der Erneuerbare Energien Richtlinie für Biokraftstoffe als „automatisch erfüllend“ auf das Greening erfolgen.
- Der Erhalt von Dauergrünland und Wechselgrünland muss attraktiver gemacht und flexibilisiert werden. Dazu gehört:
 - Landwirte sollten bisheriges Wechselgrünland auch 5 Jahre und länger „grün“ lassen können, ohne dass dieses „automatisch“ zu neuem Dauergrünland nach dem Grünlanderhaltungsgebot wird.
 - Die Länder können in der 2. Säule Förderung für „Neu-Dauergrünland“ anbieten.
 - EU-einheitliche und praktikable Regelung zum Flächentausch von Alt-Dauergrünland.

Hintergrund:

Der Vorschlag der EU-Kommission zur Begrünung der EU-Direktzahlungen („Greening“)

In der 1. Säule der GAP sollen 30 % der jeweiligen nationalen Budgets für Direktzahlungen Gegenstand von Begrünungsmaßnahmen sein (Art. 33). Dies entspricht für Deutschland ca. 1,5 Mrd. Euro bzw. ca. 90 Euro/ha.



Die EU-Kommission schlägt ein Bündel aus drei obligatorischen Maßnahmen vor:

- **Anbaudiversifizierung:** „Beträgt das Ackerland des Betriebsinhabers mehr als 3 Hektar und dient es nicht während eines bedeutenden Teils des Jahres vollständig für die Graserzeugung (eingesät oder natürlich), vollständig als Brachfläche oder vollständig für Kulturen im Nassanbau, so müssen auf dem Ackerland die Kulturen von mindestens drei verschiedenen landwirtschaftlichen Kulturpflanzen angebaut werden. Keine dieser drei landwirtschaftlichen Kulturen darf weniger als 5 % des Ackerlandes einnehmen, und zugleich darf die Hauptkultur 70 % des Ackerlandes nicht übersteigen.“
- **Dauergrünlanderhalt:** Die Betriebsinhaber müssen die Flächen ihres Betriebs, die für das Antragsjahr 2014 in dem Beihilfeantrag gemäß Artikel 74 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. [...] [HZV] als Dauergrünland angemeldet wurden, nachstehend „Referenzflächen mit Dauergrünland“ genannt, als Dauergrünland beibehalten. (...) Die Betriebsinhaber dürfen eine Umwandlung ihrer Referenzflächen mit Dauergrünland um höchstens 5 % vornehmen. Diese Begrenzung gilt nicht im Falle höherer Gewalt oder außergewöhnlicher Umstände.
- **Flächennutzung im Umweltinteresse:** Die Betriebsinhaber müssen mindestens 7 % ihrer beihilfefähigen Hektarflächen (...), ausgenommen Flächen mit Dauergrünland, als im Umweltinteresse genutzte Flächen ausweisen, wie Brachflächen, Terrassen, Landschaftselemente, Pufferstreifen sowie Aufforstungsflächen (...).

- Zudem wird vorgeschlagen, dass alle Landwirte, die eine Grundprämie beantragen, die drei genannten Maßnahmen einhalten müssen (Art. 29, Abs. 1). Bei Nichteinhaltung der Greening-Maßnahmen droht also zusätzlich eine erhebliche Kürzung der übrigen Direktzahlungen.
- Öko-Betriebe sind „automatisch“ bei den Begrüßungsmaßnahmen qualifiziert, d.h. müssen die genannten Kriterien nicht nachweisen.
- Bei Cross Compliance sind zusätzliche Vorgaben im Bereich des guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustandes vorgesehen, u.a. Erhalt kohlenstoffreicher Böden und von Feuchtländereien – jeweils einschl. eines Erstumbruchverbotes ab 2011.