

Stellungnahme des *Observatoire de l'environnement naturel* zum „Plan stratégique national“ 2023-2027

Die Reform der europäischen Agrarpolitik (GAP) sieht vor, dass die Mitgliedstaaten einen viel größeren Spielraum bei der Umsetzung ihrer Agrarpolitik haben als bisher. Die EU-Kommission verlangt jedoch, dass im Rahmen der zukünftigen nationalen Landwirtschaftsstrategien Maßnahmen ergriffen werden, die dem Verlust an Biodiversität deutlich entgegenwirken und zum Schutz natürlicher Ressourcen und des Klimas beitragen. Die Reform der GAP bietet somit den Mitgliedstaaten die Chance, ihre Agrar-Förderinstrumente effizient auf eine naturnahe, nachhaltige Landwirtschaft auszurichten.

In Luxemburg ist das trotz aller Bemühungen der letzten Jahre bitter notwendig. Das *Observatoire de l'environnement naturel* hatte schon 2020¹ auf die dramatische Lage der Biodiversität in Luxemburg aufmerksam gemacht. *In der Tat hat das letzte Reporting im Zuge der europäischen Naturschutz Verordnungen* ergeben, dass zwei Drittel der natürlichen Lebensräume in einem „unzureichenden“ bzw. „schlechten“ Erhaltungszustand sind. Nur bei einem Drittel kann man noch von einem „günstigen“ Zustand sprechen. 84 % der Grünland-Habitats sind in einem schlechten Zustand. Ehemals häufige Feldvögel (z. B. Steinkauz und Rebhuhn) sind stark gefährdet oder wie das Braunkehlchen völlig verschwunden. Die Biodiversität der Agrarlandschaft ist in einem sehr schlechten Zustand. Feuchthabitats sind fast ausnahmslos in einem schlechten Zustand. Auch die Wasserqualität gibt Anlass zur Sorge, insbesondere durch Nitrat- und Pestizideinträge. Im Hinblick auf den dramatischen Verlust an Insekten sind die Folgen für die Biosysteme noch gar nicht absehbar.

Klare Forderungen, um die Entwicklung aufzuhalten

Die Empfehlungen des *Observatoire de l'environnement naturel* sind eindeutig und unmissverständlich: Insbesondere im Agrarbereich müssen schnell wirksame Maßnahmen ergriffen werden, um eine Trendumkehr bei der Biodiversität zu erreichen. Denn die aktuelle landwirtschaftliche Produktionsweise steht immer noch mit Abstand an erster Stelle, wenn es um die Verantwortung für die voranschreitende Verschlechterung geht, gefolgt von der Zersiedelung und der Verbauung der Landschaft. Diese drei Bereiche machen einen Großteil der Einflüsse aus, die die natürliche Umwelt unter Druck setzen. Der Klimawandel hingegen zeigt heute noch verhältnismäßig wenige Auswirkungen. Seine Bedeutung steigt jedoch von Jahr zu Jahr.

¹ * siehe Bericht des Observatoire de l'environnement naturel von 2020 :

<https://environnement.public.lu/content/dam/environnement/actualites/2020/09/observatoire/ODEN-Praesentation-09092020.pdf>

Das *Observatoire de l'environnement naturel* verlangt vor diesem Hintergrund einen grundlegenden Wandel in der Art und Weise, wie gewirtschaftet wird, – es gilt mit und nicht gegen die Natur zu arbeiten. Im Fokus steht dabei mehr denn je die intensive Landwirtschaft mit ihren hohen Dünger- und Pestizeidinträgen, sowie einem zu hohen Viehbesatz. Für die Landwirtschaft gilt es, schnellstens auf eine umweltfreundliche und zukunftsfähige Produktion umzusteuern.

Konstruktive Vorschläge für die Landwirtschaft

Die Neugestaltung der Gemeinsamen Europäischen Agrarpolitik (GAP) bietet in diesem Zusammenhang das größte Potential, um die berechtigten Interessen der Landwirt*innen mit dem Schutz der biologischen Vielfalt, des Klimas sowie dem Schutz von Wasser und Boden in Einklang zu bringen. Im Vorfeld der aktuellen Förderperiode hatte das *Observatoire de l'environnement naturel* eine Studie² an zwei renommierte deutsche Forschungseinrichtungen, das *Forschungsinstitut für biologischen Landbau* (Frankfurt/Main) und das *Institut für Agrarökologie und Biodiversität* (Mannheim) in Auftrag gegeben um herauszufinden, welche Mechanismen im Rahmen der GAP insbesondere zur Erhaltung der Biodiversität beitragen können und welche nationalen Gestaltungsspielräume genutzt werden sollten. Das *Observatoire* geht dabei von der Vision aus, dass sich Landwirtschaft und der Schutz der Biodiversität vereinbaren lassen, weil beide aufeinander angewiesen sind: Biodiversität braucht eine (extensive) Landbewirtschaftung, und Landwirt*innen brauchen Biodiversität und ihre Ökosystemleistungen als Produktionsgrundlage.

Am 17. Mai 2021 hatte das *Observatoire* gemeinsam mit den beauftragten Experten die Empfehlungen der Studie der Öffentlichkeit in einer Pressekonferenz sowie dem Landwirtschaftsminister Romain Schneider bei einem Treffen vorgestellt. Zusätzlich gab es am 10. Juni 2021 ein Webinar für die breite Öffentlichkeit.

Umweltleistungen müssen sich für Bäuerinnen und Bauern lohnen

Die Erfahrungen der letzten Förderperioden haben gezeigt, dass die Agrarhilfen in Luxemburg bislang nicht genügend Anreize bieten, um eine Verbesserung der Wasserqualität und der biologischen Vielfalt zu erreichen. Ein Großteil der Umweltfördermaßnahmen ist entweder nicht zielführend, weil wenig anspruchsvoll, oder erreicht einen viel zu geringen Flächenanteil, um Wirksamkeit zu zeigen. Einige Förderinstrumente waren sogar kontraproduktiv im Hinblick auf den Schutz der biologischen Vielfalt. Der nationale GAP-Strategieplan (PSN) und das nächste Agrargesetz haben jetzt die Chance, tatsächliche Fortschritte beim Schutz der Biodiversität und der anderen Umweltgüter zu erzielen. Dazu müssen die Maßnahmen so gestaltet werden, dass sie nachweisbar positive Umweltwirkungen zeigen und sich auch für die Landwirt*innen rechnen. Dies ist eine Voraussetzung, um relevante Flächenanteile zu erreichen.

Ohne genügend Fläche keine Wirkung

Tatsächlich müssen nach Berechnungen der vom *Observatoire* in Auftrag gegebenen Studie die Maßnahmen auf mindestens 30 % des Grünlandes und auf etwa 25 bis 30 % des Ackerlandes zur Anwendung kommen, damit der Verlust an Biodiversität aufgehalten und die negative Tendenz

² https://environnement.public.lu/fr/natur/biodiversite/observatoire_environnement_naturel/conference-de-presse_17-05-2021.html

gebrochen werden kann. Voraussetzung ist, dass die zur Verfügung stehenden Budgets gezielt in wirksame Maßnahmen fließen, die sich positiv auf die Biodiversität und gleichzeitig auch auf andere Umweltgüter (Wasser, Klima, Boden) auswirken. Maßnahmen mit Mitnahmeeffekten sollten ausgeschlossen werden. Das *Observatoire* empfiehlt darüber hinaus eine bessere Koordinierung zwischen den verschiedenen Politikbereichen, den Ausbau der Beratungseinrichtungen, ein Entschuldungsprogramm für Landwirte, die ihre Produktion umstellen / extensivieren wollen, sowie eine bessere Vermarktung für nachhaltig produzierte Lebensmittel.

Mit der vorgelegten Studie hat das *Observatoire de l'environnement naturel* der Politik eine faktenbasierte Grundlage für die anstehenden politischen Entscheidungen geboten. Den Landwirten soll die Möglichkeit geboten werden, einen Beitrag zur Sicherung der Biodiversität zu leisten und dafür angemessen vergütet zu werden. Es ist an Politik und Gesellschaft, im Zuge der Reform auf die Landwirte zuzugehen und ihre Bemühungen für eine ressourcenschonende, naturnahe Produktionsweise zu würdigen und auszubauen.

Analyse der aktuellen Fassung des PSN

Durch die aktuellen europäischen Rahmenbedingungen wie der „Green Deal“, die „Farm to Fork“ Strategie sowie die europäische Biodiversität-Strategie bis 2030, wird die Landwirtschaft mehr als bisher in die Pflicht genommen, aktiv zum Umwelt-, Biodiversitäts- und Klimaschutz beizutragen. Diese Anforderungen müssen sich im nationalen GAP-Strategieplan wiederfinden und werden von der EU-Kommission geprüft.

Nach Analyse der aktuellen Fassung des PSN sowie einem Austausch mit den Verantwortlichen des Landwirtschaftsministeriums und dem SER stellt das *Observatoire* fest, dass bereits einige lobenswerte Ansätze im PSN zu finden sind. Diese reichen allerdings (bei weitem) nicht aus, um die landwirtschaftsbezogenen Ziele aus der Biodiversitätsstrategie, der Wasserrahmenrichtlinie, des nationalen Klima- und Energieplans etc. zu erreichen. Aus Sicht des *Observatoire's* ist es dringend notwendig, hier nachzusteuern und mehr Ambitionen zu zeigen. Folgende Ansatzpunkte bieten sich an:

- 1. Die erweiterte Konditionalität geht nicht weit genug:** Auf EU-Ebene wurden als Minimum 4% nicht-produktive Landschaftselemente (ohne Zwischenfrüchte und Leguminosen) auf Ackerflächen (BCAE 8) festgelegt. Luxemburg hat die Möglichkeit, über diesen Mindeststandard hinauszugehen und den verbindlichen Flächenanteil zugunsten der Biodiversität zu erweitern. Das *Observatoire* fordert daher den Flächenanteil für nicht-produktive Landschaftselemente (ohne Zwischenfrüchte und Leguminosen) auf Ackerflächen auf 5% zu erhöhen und auch für Grünland 5% nicht-produktive Landschaftselemente einzuführen. Dies ist ein wichtiger, erster Schritt, um substantielle Flächenanteile für den Schutz und die Entwicklung der Biodiversität zu erreichen.
- 2. Eco Schemes für alle, aber mit Mehrwert für Natur und Umwelt:** Im aktuellen PNS wird ein Set an *Eco Schemes* angeboten, an dem grundsätzlich alle Sektoren und Betriebe in Luxemburg teilnehmen können. Ziel sollte es sein, über die *Eco Schemes* Maßnahmen anzubieten, die einen klaren Mehrwert für Natur und Umwelt liefern. Daher sollte die Förderung der Zwischenfrüchte überdacht werden, da dies mittlerweile auf den Betrieben gut implementiert

ist und als gute fachliche Praxis eingestuft werden kann. Insgesamt sollten die *Eco Schemes* eine attraktive Maßnahmenkulisse bieten, um in der Fläche mit für Natur und Umwelt wirksamen Maßnahmen zu greifen.

- 3. AUKM gut abgestimmt mit *Eco Schemes* und Biodiversitätsprogramm:** Vor dem Hintergrund, dass in der 2. Säule zukünftig weniger Geld, auch für AUKM, zur Verfügung stehen werden, ist die inhaltliche und monetäre Abstimmung zwischen den verschiedenen Instrumenten (Konditionalität, *Eco Schemes*, AUKM und Biodiversitätsprogramm) besonders wichtig. Über die AUKM und das nationale Biodiversitätsprogramm sollten spezifischere und inhaltlich anspruchsvollere Maßnahmen angeboten werden. Hier gilt es die Prämienspielräume voll auszuschöpfen und ggf. um nationale Top-ups zu erhöhen, um den Landwirt*innen attraktive Angebote machen zu können.

In diesem Zusammenhang ist auch die (neue) Landschaftspflegeprämie ökologisch aufzuwerten. In mehreren Evaluierungen wurde ihre Wirkung auf Boden, Klima und Wasserqualität als begrenzt eingestuft und in puncto Biodiversität keine positiven Effekte gemessen. Die Reduzierung des Viehbesatzes von 2 GVE auf 1,8 GVE / ha ist dabei ein erster Schritt. Noch wirkungsvoller für die Biodiversität ist es, die vorgeschriebenen Flächenanteile für nicht -produktive Landschaftselemente und Flächen auf 10% der Ackerflächen einzuführen und 10% des Grünlands zu erhöhen. Aufbauend auf der erweiterten Konditionalität ergibt sich hier eine echte Chance, relevante Flächenanteile zu erzielen für den Schutz der Biodiversität, aber auch für die Verbesserung der Wasserqualität, des Klimas und der Böden.

Von den begrenzten Mitteln der 2. Säule wird ein Großteil in die Ausgleichszulage fließen, ohne damit positive Umwelteffekte zu erzielen. Dies macht es noch dringender, das bestehende Instrumentarium optimal aufeinander abzustimmen, attraktiv zu gestalten und mit ausreichendem Budget auszustatten.

Das *Observatoire* möchte an dieser Stelle wiederholen, dass Luxemburg den Spielraum nutzen sollte der jedem Mitgliedstaat zur Verfügung steht um die Budgets verstärkt im Sinne des Natur- und Ressourcenschutzes einzusetzen. Angesichts der Dringlichkeit der Biodiversitäts- und Klimakrise sollte Luxemburg über die Mindestprozentsätze die auf EU Ebene für die relevanten umweltbezogenen Fördertöpfe festgehalten wurden hinausgehen (z.B. deutlich mehr als 25% für *Eco Schemes* vorsehen).

- 4. Gezielt ökologisch ausgerichtete Programme weiterhin in den Biodiversitätsprogrammen anbieten:** Der PSN sieht vor, die unterschiedlichen Förderprogramme mit Umwelt- und Naturschutzzielen zu harmonisieren. Das *Observatoire* steht dem Vorschlag alle bis dato existierenden „Streifen“-Programme nur noch im Rahmen der *Eco Schemes* anzulegen und nicht mehr zusätzlich im Rahmen der Biodiversitätsprogramme kritisch entgegen. Das *Observatoire* sieht hierin einen signifikanten Verlust bei den Möglichkeiten gezielten Artenschutz zu betreiben, weil einige bisherige Biodiversitätsprogramme nicht gleichwertig naturschutzfachlich in den *Eco Schemes* übernommen werden. Betroffen sind vor allem die Grünlandbrachestreifen und Ackerbuntbrachen, welche wie der Name sagt, brachliegende Elemente in der Landschaft als Rückzugsraum über die fünf Jahre Vertragslaufzeit darstellen sollen. Die alljährliche Erneuerung der *Eco Schemes*, die einen jährlichen Wechsel der Streifen erlaubt, gepaart mit einem Mahd- oder Mulchgang ab dem 15. Juli sehen diesen länger

währenden Branche-Zustand nicht mehr vor resp. garantieren ihn nicht. Das *Observatoire* fordert deshalb, dass diese gezielt ökologisch ausgerichteten Programme weiterhin in den Biodiversitätsprogrammen angeboten werden, da sonst ein wichtiges Instrument zum Umsetzen verschiedener nationaler Artenschutzpläne (z.B. Rebhuhn, Blauschillernder Feuerfalter) verloren geht.

- 5. Konsequenter gegen den hohen Viehbestand steuern:** Der hohe nationale Viehbesatz ist einer der Hauptgründe für den schlechten Zustand der Biodiversität und der anderen natürlichen Ressourcen. Der nationale PSN weist zwar einige Maßnahmen-Ansätze auf, um den Viehbestand in Luxemburg zu reduzieren; in den Augen des *Observatoire* gehen diese jedoch nicht weit genug. Hier fordert das *Observatoire* klare Nachbesserungen in der aktuellen Version des PSN, um den Viehbestand signifikant in Luxemburg zu reduzieren und die Umwelt damit deutlich zu entlasten. So bewirkt z.B. die AUKM „Förderung der Beibehaltung eines geringen Viehbesatzes (max. 1,4 GVE pro ha und min. 0,5 GVE)“, nicht grundsätzlich eine Reduktion des Viehbesatzes, da eine Erhöhung des aktuellen Viehbestandes innerhalb der vorgegebenen Grenzen möglich ist. Letzteres sollte unterbunden werden, um eine Verbesserung für Umwelt und Natur zu erreichen. Die neue Maßnahme zur „Reduktion des Rinderbestands, um eine Futter-Autonomie (Selbstversorgung) der Betriebe zu verbessern“ ist im Ansatz gut, von der Zielmarke mit insgesamt 1.500 GVE (= 1% des Viehbestands in Luxemburg) nicht ambitioniert genug (s. auch SUP).

Laut SUP sieht die Investitionsförderung im PNS eine Deckelung für den Milchsektor vor, wobei die geförderten Investitionen sich auf das Tierwohl und Umweltziele konzentrieren sollen. Die festgelegte Obergrenze von 220 Milchkühen oder 550 Mutterkühen ist noch immer hoch und nicht kohärent mit den verfolgten Umweltzielen. Die Investitionsförderung fördert in dieser Form nicht die Diversifizierung der landwirtschaftlichen Betriebe und den Erhalt von Familienbetrieben. Dagegen unterstützt sie potenziell höhere Viehbestände und eine Intensivierung der landwirtschaftlichen Nutzung.

- 6. Prämienhöhen und Budgetverteilung fehlen:** Für eine vollständige Bewertung des PNS fehlen dem *Observatoire* wesentliche Informationen, wie Prämienhöhen und Budgetverteilung auf die einzelnen Maßnahmen. Aus diesen Zahlen lassen sich die Priorisierung von Zielen und Maßnahmen ableiten, was zum derzeitigen Zeitpunkt nicht möglich ist. Auch lässt sich nicht beurteilen, ob die Prämien für Umwelt- und Biodiversitätsmaßnahmen attraktiv genug sind, um auf eine gute Akzeptanz zu stoßen und damit wichtige Flächenanteile zu erreichen.
- 7. Zugang zu Förderdaten verhindert Optimierung der Maßnahmen:** Für die Wirkung von Biodiversitäts-, aber auch anderen Umweltmaßnahmen, ist eine Lenkung in Zielgebiete wichtig. Insbesondere für den Biotopverbund ist es relevant zu wissen, wo sich bestehende Elemente (auch AUKM-Flächen) befinden, um sie optimal verbinden zu können. Dies setzt voraus, dass die tätigen Naturschutzorganisationen, voran die biologischen Stationen, die Lage von Förderflächen kennen müssen, um so gezielt Landwirt*innen ansprechen zu können. Bisher werden aus datenschutzrechtlichen Gründen die Förderdaten von der Landwirtschaftsverwaltung verwehrt. Darüber hinaus ist das Aufstellen eines Monitoring-Systems zu den AUKM ohne die Weitergabe der Förderdaten schwierig, weil wesentliche Daten zur Programmsteuerung und -optimierung fehlen. Das *Observatoire* fordert, den

Zugang zu den Daten, auch in anonymisierter Form, zu gewährleisten und verweist auf die EU-Umweltinformationsrichtlinie und die Aarhus-Konvention.

8. **Es braucht eine ganzheitliche, integrierte Beratung der Betriebe:** Das *Observatoire* unterstreicht zudem, dass das „adäquate *Encadrement* der Landwirte“ welches im PSN angestrebt wird, unbedingt zu einer ganzheitlichen Nachhaltigkeitsberatung entwickelt werden soll, welche sowohl die Erfahrung der Landwirtschaftlichen Berater, der biologischen Stationen für den Bereich Naturschutz sowie der Beratung- zum Wasserschutz vereint.

Das *Observatoire* plädiert vehement dafür, mit diesem PSN die Chance nicht zu verpassen, tatsächliche Fortschritte beim Schutz der Biodiversität Hand in Hand mit der landwirtschaftlichen Nutzung zu erzielen.