

LABO

**Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft
Bodenschutz**

Bodenschutz in der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) nach 2020

„Eckpunkte des Bodenschutzes für die
Gemeinsame Agrarpolitik der EU nach 2020“

beschlossen im LABO-Umlaufverfahren 1/2018 am 15.10.2018

**Ständige Ausschüsse „Vorsorgender Bodenschutz“ (BOVA)
und „Recht“ (BORA)**

Mitarbeiter/in

Dr. Peter Böhm
Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft
und Verbraucherschutz

Dr. Olaf Düwel
Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz

Angelika Groth
Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt Mecklenburg-Vorpommern

Oliver Hakemann
Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung des
Landes Schleswig-Holstein

Heike Kasten
Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt Mecklenburg-Vorpommern

Markus Raffelsiefen
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit

Dr. Thomas Straßburger
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit

Prof. Dr. Jens Utermann
Ministerium Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz
des Landes Nordrhein-Westfalen

Redaktion: Heike Kasten

Herausgegeben von der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft
Bodenschutz (LABO)

Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie
des Landes Sachsen-Anhalt (LABO-Vorsitz)

Leipziger Str. 58, 39112 Magdeburg

© Magdeburg, 15.10.2018

Eckpunkte des Bodenschutzes für die Gemeinsame Agrarpolitik der EU nach 2020

1. *Veranlassung*

Die Europäische Kommission (KOM) hat Ende November 2017 in der Mitteilung „Ernährung und Landwirtschaft der Zukunft“ (COM(2017) 713 final¹) erste Vorschläge zur Weiterentwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) nach 2020 vorgelegt. Am

1. Juni 2018 hat die Kommission ihren Legislativvorschlag vorgestellt (COM(2018) 392 final²).

Zur frühzeitigen Begleitung des Prozesses der Weiterentwicklung der GAP - einschließlich deren nationaler Umsetzung - hat die Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Bodenschutz (LABO) auf ihrer 52. Sitzung beschlossen, Eckpunkte des Bodenschutzes für die GAP nach 2020 zu erarbeiten.

Dieses Eckpunktepapier ist als Fortschreibung der Stellungnahme der LABO von 2013 zur Umsetzung der GAP nach 2014³ zu verstehen. Die damaligen Aussagen zu den bodenschutzfachlichen Anforderungen sind nach wie vor aktuell und bei der anstehenden Reform zu berücksichtigen. Die LABO beabsichtigt, zu gegebener Zeit eine ergänzende Stellungnahme im Hinblick auf die nationale Umsetzung abzugeben.

1.1. *Bedeutung der GAP für den Bodenschutz*

Für einen flächenhaften Schutz des Bodens in der EU ist die GAP von zentraler Bedeutung. Dies ergibt sich zum einen daraus, dass ein einheitlicher EU-weiter Ordnungsrahmen zum Schutz des Bodens fehlt, zum anderen aus der fehlenden Anordnungsbefugnis zum vorsorgenden Bodenschutz und mangelnden Konkretisierung der guten fachlichen Praxis bei der landwirtschaftlichen Bodennutzung in Deutschland.

Boden und Gewässer sind für den gesamten Naturhaushalt wichtige, eng miteinander verknüpfte Umweltgüter, von deren Erhalt letztendlich auch das menschliche Leben und die Lebensmittelproduktion abhängen. Boden ist für den Schutz und Erhalt intakter Ökosysteme einschließlich des Klimasystems elementar. Flächenhaft erodiert oder verdichtet, ist er nicht oder nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand

¹ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen; Ernährung und Landwirtschaft der Zukunft; (COM(2017) 713 final)

² Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit Vorschriften für die Unterstützung der von den Mitgliedstaaten im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik zu erstellenden und durch den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) zu finanzierenden Strategiepläne (GAP-Strategiepläne) und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates; (COM (2018) 392 final)

³ Berücksichtigung des Bodenschutzes bei der nationalen Umsetzung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der Europäischen Union ab 2014 – LABO, 2013

wiederherstellbar. Verunreinigter oder belasteter Boden kann oftmals nur mit kostenintensiven Maßnahmen saniert, jedoch nicht in den natürlichen, ursprünglichen Zustand zurückversetzt werden. Durch landwirtschaftliche Bodennutzung können darüber hinaus erhöhte Nähr- und Schadstoffeinträge in den Boden erfolgen.

Bei der landwirtschaftlichen Bodennutzung richtet sich die Erfüllung der Vorsorgepflicht gemäß § 7 Satz 5 Bundes-Bodenschutzgesetz (BBodSchG) nach den Anforderungen des § 17 Absatz 1 und 2 BBodSchG. Die Einhaltung der Vorsorgeanforderungen kann im Zweifelsfall nicht durch behördliche Anordnung einer standortbezogenen Anwendung der guten fachlichen Praxis in der Landwirtschaft durchgesetzt werden. Die Vorsorgepflichten des Bodenschutzes werden durch die Beratung der nach Landesrecht zuständigen landwirtschaftlichen Beratungsstellen vermittelt. Bodenschützende Anordnungen zur landwirtschaftlichen Bodennutzung sind erst nach Eintreten eines bodenschädigenden Ereignisses bzw. bei Vorliegen einer konkreten Gefahr möglich. Deshalb kommt entsprechend ausgestalteten bodenbezogenen Vorsorgemaßnahmen auf landwirtschaftlichen Flächen als essentieller Bestandteil der GAP eine besondere Bedeutung zu.

Die Direktzahlungen aus der GAP sind u. a. an die Einhaltung von Standards für den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand der Flächen (GLÖZ) geknüpft. Diese sind Mindestanforderungen, die in der Regel weniger anspruchsvoll sind als die Anforderungen der guten fachlichen Praxis und sich auf wenige Aspekte der landwirtschaftlichen Bodennutzung beschränken. Bei entsprechend ausgestalteten Fördermaßnahmen der zweiten Säule der GAP können gezielt standortbezogene Vorsorgemaßnahmen gefördert werden. Die GAP und ihre nationale Umsetzung sollten daher stärker als bisher fachliche Anforderungen vorgeben und wirtschaftlich attraktive Anreize für eine bodenschonende Landwirtschaft setzen.

1.2. Kommissionsvorschlag

Merkmale der geplanten Reform sind, dass

- den Mitgliedstaaten mehr Verantwortung und Entscheidungsspielraum für die Umsetzung der Agrarpolitik in nationale Vorgaben übertragen werden soll. Hierfür nimmt die KOM Abstand von europaweit einheitlichen Umweltauflagen.
- sich die KOM darauf beschränken will, nur die grundlegenden Ziele und Parameter der europäischen Agrarpolitik festzulegen. Jeder Mitgliedsstaat hat dazu einen nationalen Strategieplan vorzulegen, der sowohl Maßnahmen der ersten als auch der zweiten Säule umfasst und von der KOM zu genehmigen ist.
- Direktzahlungen an die Einhaltung von anspruchsvolleren Grundanforderungen, wie Umwelt-, Klima- und Tierschutz, gebunden werden sollen (Konditionalität). Hierzu zählen auch Anforderungen, die im Zusammenhang mit der guten landwirtschaftlichen Praxis zu erfüllen sind. Das bisherige System von Cross Compliance und Greening wird damit im Wesentlichen in die Konditionalität überführt.
- die Mitgliedstaaten in ihrem jeweiligen Strategieplan Öko-Regelungen (eco-schemes) in Form von Direktzahlungen vorsehen sollen. Die Öko-Regelungen sollen entweder als Anreiz und Vergütung für die Bereitstellung öffentlicher Güter mittels dem Umwelt- und Klimaschutz förderlicher landwirtschaftlicher Verfahren oder als Ausgleich für die Einführung dieser Verfahren gestaltet werden.

- der Fortschritt in der Erreichung der Ziele mit Hilfe von Output-, Ergebnis- und Wirkungsindikatoren verfolgt werden soll.
- die Mitgliedstaaten grundsätzlich Möglichkeiten und Angebote landwirtschaftlicher Betriebsberatungsdienste gewährleisten müssen, u. a. um die Leistungen landwirtschaftlicher Betriebe unter Berücksichtigung wirtschaftlicher, ökologischer und gesellschaftlicher Dimensionen zu verbessern und für alle Maßnahmen auf Betriebsebene, die in den GAP-Strategieplänen vorgesehen sind, die erforderlichen Verbesserungen zu ermitteln.
- Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen, benachteiligte Gebiete (naturbedingte oder andere gebietsspezifische Benachteiligungen) oder Gebiete mit besonderen Auflagen wie bisher über die zweite Säule gefördert werden können. Diese wird allerdings voraussichtlich finanziell deutlich geschwächt. Neben einer flexiblen Mittelübertragung zwischen den beiden Säulen in Höhe von bis zu 15 % soll eine zusätzliche Übertragung von bis zu 15 % der Mittel auf die zweite Säule möglich sein, wenn ausschließlich Umwelt- oder Klimaziele gefördert werden.

Kernstück für den Umwelt- und Klimaschutz im Allgemeinen und den Bodenschutz im Besonderen bildet der Legislativvorschlag mit Vorschriften für die Unterstützung der von den Mitgliedstaaten im Rahmen der GAP zu erstellenden Strategiepläne (kurz: „Verordnung über die GAP-Strategiepläne“; COM(2018) 392 final²).

Mit diesem Vorschlag werden neun spezifische Ziele verfolgt. Das Ziel „Förderung der nachhaltigen Entwicklung und der effizienten Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen wie Wasser, Böden und Luft“ nimmt unmittelbaren Bezug zum Bodenschutz. Zwei weitere Ziele - „Beitrag zum Klimaschutz und zur Anpassung an den Klimawandel sowie zu nachhaltiger Energie“ und „Beitrag zum Schutz der Biodiversität, Verbesserung von Ökosystemleistungen und Erhaltung von Lebensräumen und Landschaften“ - lassen einen mittelbaren Bezug zum Bodenschutz erkennen.

Inhaltlich neu sind die Ziel- und Indikatorenorientierung, die für Landwirte fakultativen Öko-Regelungen sowie die Genehmigungspflichtigkeit der nationalen GAP-Strategiepläne für die GAP als Ganzes, incl. der 1. Säule.

2. Eckpunkte für eine Weiterentwicklung der GAP unter Berücksichtigung des Bodenschutzes

Die nachhaltige Nutzung des Bodens durch die Landwirtschaft hat den Erhalt und die Förderung der verschiedenen Bodenfunktionen und der Bodenfruchtbarkeit sicherzustellen. Dies betrifft neben dem Produktionsaspekt u. a. den Wasserhaushalt, die Nährstoffeffizienz, den Klimaschutz und den Schutz der biologischen Vielfalt. Der Boden spielt in allen diesen Bereichen eine zentrale Rolle.

Die GAP ist so auszugestalten, dass bodenschonend wirtschaftende Betriebe für ihren verstärkten Beitrag zu Gemeinwohlleistungen angemessen honoriert werden und damit eine verlässliche und zufriedenstellende ökonomische Perspektive geboten bekommen. Gleichzeitig ist verstärkt Wert auf die praktische Umsetzbarkeit sowie die systematische und rechtssichere Kontrollierbarkeit von Maßnahmen zu legen. Dies ist derzeit nicht immer gewährleistet.

Mit dem Ziel, Bodenschutzleistungen in einer weiterentwickelten GAP stärker als bisher zu berücksichtigen, werden nachfolgend Eckpunkte zu den Rahmenbedingungen und zum Bodenschutz in der 1. und 2. Säule formuliert.

2.1. Rahmenbedingungen

- Festlegung ehrgeiziger EU-weiter Ziele und Mindeststandards
- Einfache und unkomplizierte Überprüfbarkeit der Ziele durch aussagekräftige Indikatoren, möglichst einheitlich innerhalb der EU
- Vorgaben für die Erstellung von GAP-Strategieplänen, die ein hohes Anspruchsniveau innerhalb der EU sichern (Vermeidung eines Wettbewerbs um die niedrigsten Umweltstandards)
- Frühzeitige Beteiligung der zuständigen obersten Umwelt-, Naturschutz- und Klimaschutzbehörden auf Bundes- und Landesebene bei der Erstellung des Strategischen Plans für Deutschland
- Vereinfachung beihilferechtlicher Rahmenbedingungen sowohl für Landwirte als auch für die Verwaltung durch unbürokratischere Kontrollsysteme
- Stärkere Anreizsetzung für Maßnahmen des Bodenschutzes mit Synergien zu Umwelt-, Natur-, Klimaschutz
- Sicherung eines effizienten Mitteleinsatzes durch einheitliche Vorgaben der Standards und klare Verantwortlichkeit der fachlich zuständigen Verwaltung

2.2. Anforderungen des Bodenschutzes an die Konditionalität (1. Säule)

Anhang III des Vorschlags der neuen Verordnung über die GAP-Strategiepläne (COM(2018) 392 final – Annexes 1 to 12⁴) enthält Standards für den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand von Flächen (GLÖZ). Für den Bodenschutz unmittelbar relevant sind:

- GLÖZ 1: Erhaltung von Dauergrünland
- GLÖZ 2: Schutz von Feuchtgebieten und Torfflächen
- GLÖZ 3: Verbot des Abbrennens von Stoppelfeldern außer zum Zweck des Pflanzenschutzes
- GLÖZ 6: Geeignete Bodenbearbeitung zur Verringerung des Risikos der Bodenschädigung unter Berücksichtigung der Neigung
- GLÖZ 7: Keine vegetationslosen⁵ Böden in der/den nichtproduktiven Zeit(en)
- GLÖZ 8: Fruchtwechsel

⁴ Anhänge des Vorschlags für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit Vorschriften für die Unterstützung der von den Mitgliedstaaten im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik zu erstellenden und durch den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) zu finanzierenden Strategiepläne (GAP-Strategiepläne) und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates; (COM (2018) 392 final); Annexes 1 to 12

⁵ Hinweis: Bezeichnung im englischen Originaltext: „no bare soil“. In die nachfolgenden Betrachtungen wird zusätzlich die Auslegung „unbedeckt“ einbezogen.

Mittelbar relevant sind:

- GLÖZ 4: Schaffung von Pufferstreifen entlang von Wasserläufen
- GLÖZ 9: Mindestanteil der landwirtschaftlichen Flächen für nichtproduktive Landschaftselemente oder Bereiche
- GLÖZ 10: Verbot der Umwandlung oder des Umpflügens von Dauergrünland in Natura-2000-Gebieten

Im nationalen Strategieplan ist festzulegen, wie diese GLÖZ-Standards umgesetzt werden sollen. Zur stärkeren Berücksichtigung des Bodenschutzes ist bei der nationalen Ausgestaltung der GLÖZ ein deutlich höheres Ambitionsniveau als bisher einzufordern. Bestandteile sollten mindestens sein:

- Zu GLÖZ 1 (Erhaltung von Dauergrünland)
 - Dauergrünlandflächen eines Betriebes dürfen nur mit behördlicher Ausnahmegenehmigung (z. B. Schaffung von Ausgleichsflächen in mindestens gleich großem Umfang im betroffenen Landschaftsraum) zu Ackerland umgewandelt werden
 - Verbot der Umwandlung von Dauergrünland in Ackerland auf besonders empfindlichen Böden (kohlenstoffreiche Böden, wasser- und winderosionsgefährdete Standorte, ggfls. auch auf grundwassernahen Standorten)
 - Regelungen für Verfahren zur Wiederherstellung einer leistungsfähigen Grünlandnarbe (Narbenerneuerung) ohne flächenhafte mechanische Zerstörung der Grasnarbe auf den zuvor genannten besonders empfindlichen Böden
- Zu GLÖZ 2 (Schutz von Feuchtgebieten und Torfflächen)
 - Ausschluss der Förderfähigkeit der ackerbaulichen Bewirtschaftung von Moorböden
 - Verbot der Erstanlage einer Entwässerung durch Drainagen und neuer Gräben
- Zu GLÖZ 3 (Verbot des Abbrennens von Stoppelfeldern)
 - Erhalt des Gehalts der organischen Bodensubstanz durch ein Verbot des Abbrennens von Stoppelfeldern
- Zu GLÖZ 6 (Geeignete Bodenbearbeitung zur Verringerung des Risikos der Bodenschädigung unter Berücksichtigung der Neigung)
 - Streichung der Worte „unter Berücksichtigung der Neigung“. Andernfalls würde das Ziel des Standards nicht erreicht (Schutz vor Wasser- und Winderosion)
 - Anpassung bzw. Erweiterung der bestehenden Kulissen für Wasser- und Winderosion mindestens um Flächen der Erosionsgefährdungsstufe „hoch“

(nach DIN 19708 bzw. DIN 19706) sowie fakultativ um Flächen, auf denen bereits nachweislich schädliche Erosionsereignisse stattgefunden haben

- Erhöhung der Anforderungen an die Mindestpraktiken der Bodenbearbeitung über die derzeitigen Regelungen der AgrarZahlVerpfIV hinaus (z. B. weitergehende Anforderungen zu Bodenbearbeitung und Bodenbedeckung auf erosionsgefährdeten Flächen)
- Zu GLÖZ 7 (Keine vegetationslosen⁵ Böden in der/den nichtproduktiven Zeit(en))
 - Einführung einer grundsätzlich verpflichtenden Winterbegrünung
 - Ist eine Winterbegrünung nicht möglich, soll im Einzelfall ein unbedeckter Boden durch eine Mindestbodenbedeckung von 30% z. B. durch Mulchaufgabe gewährleistet werden
 - Ggfls. ergänzende Vorgaben zur Beibehaltung von Zwischenfrüchten bzw. Untersaaten über den Winter, auch über den 15. Februar hinaus (vgl. bisherige Regelung zu § 5 AgrarZahlVerpfIV)
- Zu GLÖZ 8 (Fruchtwechsel)
 - Verpflichtung zu Fruchtwechsel, der die Bodenfruchtbarkeit fördert (dabei standorttypischen Humusgehalt mindestens erhält oder sogar verbessert); die Anforderungen an einen Fruchtwechsel müssen deutlich über die bisherigen Greening-Anforderungen hinausgehen
- Zu GLÖZ 9 (Mindestanteil der landwirtschaftlichen Fläche für nichtproduktive Landschaftselemente oder Bereiche)
 - Einführung eines Mindestanteils an Landschaftselementen, der bestehende Elemente sichert und eine Neuanlage in strukturarmen Bereichen als Erosionsschutzmaßnahme fördert
 - Mindestens 5 % der landwirtschaftlichen Ackerfläche eines Betriebs müssen als Ökologische Vorrangflächen (ÖVF) genutzt werden. Flächen, die in besonderem Maße dem Schutz des Bodens dienen, sollten anrechenbar sein. Dazu zählen insbesondere:
 - Dauerhafte Begrünung erosionsgefährdeter Flächen mit Grünstreifen/Grassäumen, Schonstreifen und Ackerraine
 - Erosionsschutzpflanzungen/Windschutzpflanzungen, Landschaftselemente wie Hecken, Feldgehölze, Sölle und Terrassen, Agroforstsysteme
 - Dauerhafte Begrünung von Vorgewenden

Anforderungen des Bodenschutzes bezogen auf die Öko-Regelungen (1. Säule)

Bei den Öko-Regelungen handelt es sich um ein neues für Landwirte fakultatives Instrument, welches öffentliche Leistungen honorieren will, die über die gesetzlichen Standards und die im System der Konditionalität bestehenden verpflichtenden Anfor-

derungen hinausgehen. Dies ist aus bodenschutzfachlicher Sicht zu begrüßen. Allerdings muss deren Ausgestaltung im Zusammenhang mit den Inhalten der Konditionalität und der Mittelausstattung diskutiert werden, so dass konkrete Vorschläge hierzu derzeit noch nicht möglich sind.

Hervorzuheben ist, dass die Öko-Regelungen flächenbezogen sein sollen. Daher kommen beispielsweise in Betracht:

- Hektar-bezogene Förderung des Einsatzes standortangepasster Landtechnik für bodenschonende Bearbeitung
- Förderung bodenschonender ökologischer Bewirtschaftungsverfahren in der konventionellen Landwirtschaft
- Weitergehende Vorgaben zur Bodenbedeckung

2.3. Anforderungen des Bodenschutzes bezogen auf die 2. Säule

Für die Maßnahmen der 2. Säule bedarf es der Formulierung konkreter Anforderungen abhängig von den Inhalten der Konditionalität, der für Landwirte fakultativen Öko-Regelungen und der Mittelausstattung. Es sollte gewährleistet werden, dass auch in der neuen Förderperiode durch eine entsprechende Mittelausstattung Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen als ergänzendes Instrument zur Honorierung gezielter regional angepasster Natur- und Umweltleistungen zur Verfügung stehen. In Betracht kommen beispielsweise:

- eine Sicherstellung der Förderfähigkeit aller für die Umsetzung von Klima-, Umwelt- oder Naturschutzzielen notwendigen – auch flankierenden – Maßnahmen (z. B. Planung, Beratung, Öffentlichkeitsarbeit, Monitoring)
- Anlage von Struktur- und Landschaftselementen, die über die 1. Säule hinausgehen und hohe Synergien zur Biodiversitätsthematik des Naturschutzes aufweisen
- Agrarinvestitionsförderprogramme für die Anschaffung bodenschonender Landtechnik