



Rat der
Europäischen Union

138574/EU XXV. GP
Eingelangt am 29/03/17

Brüssel, den 29. März 2017
(OR. en)

7766/17

AGRI 171
AGRIORG 35
AGRILEG 69
AGRIFIN 34
AGRISTR 31

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	29. März 2017
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	COM(2017) 152 final
Betr.:	BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT über die Umsetzung der Verpflichtung zur Ausweisung ökologischer Vorrangflächen im Rahmen der Regelung für Ökologisierungszahlungen (grüne Direktzahlungen)

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2017) 152 final.

Anl.: COM(2017) 152 final



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 29.3.2017
COM(2017) 152 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN
RAT**

**über die Umsetzung der Verpflichtung zur Ausweisung ökologischer Vorrangflächen im
Rahmen der Regelung für Ökologisierungszahlungen (grüne Direktzahlungen)**

{SWD(2017) 121 final}

1. Einführung

Mit der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) von 2013 wurde eine ökologisch ausgerichtete Direktzahlungsregelung¹ („Ökologisierung“) eingeführt. Ihr Ziel besteht darin, durch Zahlungen für dem Klima- und Umweltschutz förderliche Methoden zu einer weiteren Verbesserung der nachhaltigen Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen in der Landwirtschaft zu gelangen. Neben Anbaudiversifizierung und der Erhaltung von Dauergrünland wird im Rahmen der Ökologisierung von den Betriebsinhabern verlangt, 5 % ihres Ackerlands für ökologische Vorrangflächen (ÖVF) zu reservieren.

Mit dem vorliegenden Bericht, der auf die Jahre 2015 und 2016 ausgerichtet ist, genügt die Kommission der gesetzlichen Anforderung², die bei der Umsetzung der ÖVF-Verpflichtung erzielten Fortschritte zu bewerten. Der Bericht enthält zwar auch vorläufige Bemerkungen zu den möglichen Umwelteffekten von ÖVF auf Grundlage der von Mitgliedstaaten und Betriebsinhabern getroffenen Entscheidungen, doch hierbei handelt es sich nicht – dies sei ausdrücklich gesagt – um gemessene tatsächliche Umweltfolgen.

In dem Bericht werden verschiedene Aspekte der 2016 im Rahmen des REFIT-Programms³ der Kommission durchgeführten Überprüfung der Ökologisierung nach einem Jahr der Anwendung⁴ vertieft und aktualisiert. Gegenstand dieser Überprüfung waren die Auswirkungen der Ökologisierung auf das Produktionspotential und die Wettbewerbsgleichheit sowie verschiedene Optionen für Vereinfachungen. Im Nachgang stellte die Kommission verschiedene Änderungen des Sekundärrechts zur Ökologisierung vor⁵, die überwiegend ÖVF betreffen⁶. Ziel ist es, die maßgeblichen Bestimmungen zu straffen und zu präzisieren und gleichzeitig ihren Umwelteffekt zu steigern. Sie sollten spätestens 2018 Geltung erlangen⁷ (im März 2017⁸ sind die Änderungen noch nicht in Kraft).

Der vorliegende Bericht wird zu der weitergehenden Beurteilung der Ökologisierung unter Mitberücksichtigung des Umweltnutzens von ÖVF beitragen, die Ende 2017 oder Anfang 2018 abgeschlossen sein soll.⁹ Ferner wird er in den Bericht zur Beaufsichtigung und Beurteilung der GAP einfließen, der 2018 ansteht.¹⁰ Die in Kapitel 3 des vorliegenden Berichts getroffenen Feststellungen stellen keinen Vorgriff auf die Beurteilung der Ökologisierung dar, die sich auf all deren Aspekte einschließlich ÖVF erstrecken wird.

¹ Artikel 43 bis 47 der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013.

² Ebd., Artikel 46 Absatz 1 Unterabsatz 3.

³ Programm zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (Regulatory Fitness and Performance programme).

⁴ Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen (SWD) (2016) 218 final.

⁵ Delegierte Verordnung (EU) Nr. 639/2014 der Kommission.

⁶ Delegierte Verordnung der Kommission vom 15.2.2017, C(2017) 735.

⁷ Die Mitgliedstaaten sollen eine Option zur Durchführung im Jahr 2017 erhalten.

⁸ Das Europäische Parlament und der Rat sind mit der Prüfung der Gesetzesänderungen befasst.

⁹ Vgl. 2017 Management plan — Agriculture and Rural Development; https://ec.europa.eu/info/publications/management-plan-2017-agriculture-and-rural-development_en (in englischer Sprache).

¹⁰ Nach Artikel 110 Absatz 5 der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013.

1.1. Die ÖVF-Verpflichtung

Zahlreiche wertvolle Lebensräume und die durch solche begünstigte Biodiversität sind auf geeignete Bewirtschaftungssysteme angewiesen. Die Bemühungen um die Bewahrung dieser Biodiversität werden indes von den Märkten nicht honoriert und finden daher auch keinen Niederschlag in den Preisen, welche die Betriebsinhaber für ihre Erzeugnisse erzielen. Während die Bewahrung der Biodiversität von geeigneten Bewirtschaftungsmethoden abhängig ist, haben diese – infolge des Wettbewerbsdrucks – einen Wandel erfahren und in manchen Gebieten zu einer vermehrten Spezialisierung und einer Intensivierung der Erzeugung, in anderen wiederum zu Flächenstilllegungen geführt. Dies setzt die Biodiversität unter Druck, hat schädliche Auswirkungen auf Böden, Wasser und Klima, birgt zugleich jedoch auch eine Gefährdung des langfristigen Produktionspotenzials des Agrarsektors.

Das mit der ÖVF-Verpflichtung verfolgte Ziel besteht darin, „insbesondere die biologische Vielfalt in Betrieben zu schützen und zu verbessern“¹¹. Zusammen mit den weiteren Ökologisierungspflichten bildet es einen Teil der bestehenden GAP und der übrigen auf eine nachhaltige Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen, darunter auch der Biodiversität, zielenden EU-Strategien.¹² Als ein Element des ersten Stützpfeilers der GAP zielt die Ökologisierung darauf ab, sicherzustellen, dass alle Betriebsinhaber innerhalb der EU, die Einkommensbeihilfen erhalten, bei ihrer landwirtschaftlichen Tätigkeit Nutzen für Umwelt und Klima schaffen. Die im Rahmen der ÖVF-Verpflichtung verlangten Praktiken sind wie auch die übrigen Ökologisierungsmethoden einfach, verallgemeinert, außervertraglich und auf jährlicher Basis konzipiert. Die Betriebsinhaber werden für die Praktizierung der Biodiversität förderlicher Methoden honoriert, was nicht zwangsläufig in jedem Betrieb Umstellungen erfordert. Dort, wo solche Methoden bereits zur Anwendung gelangen, wird durch die ÖVF-Verpflichtung deren Fortführung entgegen dem Konkurrenzdruck sichergestellt, dem sich Betriebsinhaber ausgesetzt sehen. Dort, wo sie noch nicht zur Anwendung gelangen, besteht die Verpflichtung zu deren Einrichtung.

Zur Erfüllung der ÖVF-Verpflichtung haben Betriebsinhaber mit mehr als 15 ha Ackerland dafür zu sorgen, dass mindestens 5 % als „ökologische Vorrangflächen“ ausgewiesen werden, die ökologisch nutzbringenden Elementen gewidmet sind, deren Auswahl aus einem Menü von „ÖVF-Arten“ erfolgt, welches von den einzelstaatlichen Behörden aus einer gemeinsamen EU-Liste erstellt wird. Diese EU-Liste erfasst ein breites Spektrum an Elementen und Flächen, die entweder unmittelbar (etwa Brachland oder Landschaftselemente) oder mittelbar (durch verminderte Nutzung der Produktionsmittel des Betriebs und/oder verbesserten Schutz der Böden, etwa durch Zwischenfruchtbau oder den Anbau stickstoffbindender Pflanzen) auf Biodiversität ausgerichtet sein können.¹³ In die Berechnung von im Umweltinteresse genutzten Flächen gehen Gewichtungsfaktoren ein, um den individuellen Merkmalen der ÖVF und deren unterschiedlicher Bedeutung für die Biodiversität Rechnung zu tragen. Die Werte dieser Gewichtungsfaktoren reichen von 0,3 (z. B. für Zwischenfrüchte) über 0,7 (stickstoffbindende Pflanzen) bis zu 2 (Hecken).

Die Mitgliedstaaten verfügen über verschiedene Optionen zum Zuschnitt der ÖVF-Arten: So haben sie beispielsweise die Möglichkeit, bei der Erstellung ihrer einzelstaatlichen Liste auf

¹¹ Erwägungsgrund 44 der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013.

¹² Unter anderem die Halbzeitbewertung der EU-Biodiversitätsstrategie bis 2020, COM(2015) 478 final.

¹³ Die Arten von ÖVF sind in Artikel 46 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 dargelegt und in Artikel 45 der Delegierten Verordnung (EU) 639/2014 näher ausgeführt.

Methoden aufzubauen, die von den Betriebsinhabern bereits angewendet werden, und/oder Auflagen (z. B. Produktionsverfahren) für bestimmte ÖVF zu ergänzen, um deren Wirksamkeit sicherzustellen oder zu verbessern. Unter bestimmten Bedingungen können sie den Betriebsinhabern auch verschiedene alternative ÖVF auf Grundlage von „Gleichwertigkeit“ anbieten. Manche Betriebsinhaber sind aufgrund etwa des Standorts („Waldausnahmeregelung“) oder der Größe ihres Betriebs oder auch der Flächennutzung von dieser Anforderung befreit.

Über die Cross-Compliance-Anforderungen hinausgehend lassen sich den ÖVF-konformen Praktiken freiwillige Maßnahmen im Rahmen von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums zur Seite stellen, mit denen anspruchsvollere Aktivitäten finanziert werden, die auf spezifische umwelt- und klimabezogene Belange abzielen.

1.2. Methodik, Datenquellen und Begrenzungen

Diesem Bericht liegen die Daten zugrunde, die zur aktuellen Umsetzung der ÖVF-Verpflichtung zur Verfügung stehen. Während er vorläufige Beobachtungen zu potenziellen Umwelteffekten enthält, stellt er keine Bewertung im Sinne der Definition der *Better Regulation Guidelines* (Leitlinien für eine bessere Rechtsetzung) der Kommission¹⁴ dar.

Die Einschätzung des Sachstands der Umsetzung erfolgt darin auf Grundlage der jährlichen Entscheidungen über die Auswahl an ÖVF-Arten, die der Kommission von den Behörden der Mitgliedstaaten mitgeteilt werden.¹⁵ Diese Entscheidungen stehen für die Jahre 2015, 2016 und 2017 zur Verfügung. Im Bericht werden zudem Daten zu den tatsächlichen ÖVF-Entscheidungen der Betriebsinhaber („Daten zur Akzeptanz“) verwendet, wie sie von den Betriebsinhabern für 2015 und 2016 gemeldet („gemeldete Flächen“) und nach Region von den Mitgliedstaaten mitgeteilt worden sind.¹⁶

Die Qualität der von der Kommission durchgeführten Analyse hängt von der Zeitnähe und der Vollständigkeit der Berichterstattung ab. Infolge des Umstands, dass manche Mitteilungen unvollständig sind oder noch ausstehen, ist diese beschränkt. Die Daten zur ÖVF-Akzeptanz für 2015 stehen zu allen Mitgliedstaaten mit Ausnahme von Frankreich zur Verfügung; für 2016 wurden solche bislang erst von 19 Mitgliedstaaten vorgelegt.¹⁷

Die Beobachtungen zu potenziellen Umwelteffekten haben nicht die Messung realer Auswirkungen zum Ziel, sondern bestehen vielmehr in Simulationen, bei denen den Wahlmöglichkeiten zuvor zugewiesene Werte angewandt werden. Die Grundlage hierfür bildet:

¹⁴ Vgl. COM(2015) 215 final und SWD(2015) 111 final.

¹⁵ Die Auswahl erfolgte in allen Mitgliedstaaten mit Ausnahme von Belgien und des Vereinigten Königreichs (wo diese durch die Regionalbehörden erfolgten) durch die Zentralbehörden.

¹⁶ Auf Grundlage der EU-Klassifizierung der Regionen nach NUTS-3.

¹⁷ Daten zur Akzeptanz für 2016 wurden erhalten von 18 Mitgliedstaaten (Belgien, Bulgarien, der Tschechischen Republik, Dänemark, Estland, Spanien, Kroatien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Ungarn, Malta, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, der Slowakischen Republik, Finnland) sowie zwei Ländern des Vereinigten Königreichs (Wales und Nordirland).

- eine Studie der Gemeinsamen Forschungsstelle¹⁸ (engl. *Joint Research Centre, JRC*) der Kommission, bei der ein „ÖVF-Rechner“ – ein auf wissenschaftlicher Literatur beruhendes Modellierungswerkzeug – zum Einsatz gelangt;
- eine Übersicht über ausgewählte Literatur¹⁹.

Der ÖVF-Rechner nimmt eine Beurteilung der potenziellen Umweltauswirkungen von ÖVF nach einem Bewertungssystem vor, welches die Merkmale der jeweiligen ÖVF-Art und deren agronomischen Kontext abbildet, die tatsächlichen Auswirkungen hingegen nicht quantifiziert. Der ursprünglich für den Einsatz auf Betriebsebene konzipierte ÖVF-Rechner extrapoliert und aggregiert Ergebnisse auf Betriebsebene zu solchen auf regionaler Ebene auf Grundlage der tatsächlichen, von den Mitgliedstaaten für 2015 bereitgestellten Daten zur Akzeptanz. Die Genauigkeit der Ergebnisse ist hierdurch in gewissem Umfang eingeschränkt.

Eine weitere zentrale Beobachtung besteht darin, dass diese potenziellen Effekte lediglich im Lichte der Hauptmerkmale von ÖVF betrachtet werden, ohne dabei weitere qualitative Kriterien wie Bewirtschaftungsmethoden und Bewahrungszeitraum mitzubetrachten. Die Abschätzung der Auswirkungen erfolgt in Form eines Vergleichs zwischen den ÖVF-Arten und ohne Berücksichtigung einer Grundlinie (eines Referenz-Szenarios). Bei der Analyse wurden neun Kategorien von ÖVF-Zusammensetzungen betrachtet, die dabei wie in Abb. 4 veranschaulicht auf regionaler NUTS-3-Ebene aggregiert wurden.²⁰ Ebenfalls berücksichtigt wurden Aspekte wie der regionale Kontext und das Artenspektrum.

Was die potenziellen Auswirkungen anbelangt, liegt der Schwerpunkt auf der **Biodiversität**, deren Maximierung das mit den ÖVF verfolgte Primärziel darstellt; die Simulation richtet den Fokus auf die Vielfalt und die Populationsgrößen der Arten nach der EUNIS²¹-Klassifizierung der Artengruppen: Amphibien, Vögel, Wirbellose, Säugetiere, Reptilien und Landpflanzen.

Darüber hinaus werden unter dem Aspekt einer weiter gefassten mit ÖVF verfolgten Zielsetzung mögliche Auswirkungen auf **Ökosystemleistungen** (Nutzen, den Menschen aus Ökosystemen ziehen²²) und das **Klima** betrachtet, um potenziellen parallelen Nutzen und Gegenleistungen zu ermitteln, die sich aus einer Erfüllung der ÖVF-Verpflichtung ergeben.

Bei der Simulation in Bezug auf Ökosystemleistungen gelangt die *Common International Classification of Ecosystem Services* (Gemeinsame Internationale Klassifizierung von Ökosystemleistungen) zur Anwendung; diese erfasst den Pollenflug und die Samenausbreitung, die Schädlings- und Krankheitsbekämpfung, die chemische Beschaffenheit von Frischwasser, die Massenstabilisierung und die Eindämmung der Erosion.

¹⁸ Ein von der University of Hertfordshire mit Koordination durch die Gemeinsame Forschungsstelle entwickeltes Werkzeug.

¹⁹ Bei den in diesem Zusammenhang wichtigsten Studien handelt es sich um: *Ecological Focus Area choices and their potential impacts on biodiversity* von Evelyn Underwood und Graham Tucker, Institute for European Environmental Policy November 2016. *Adding Some Green to the Greening: Improving the EU's Ecological Focus Areas for Biodiversity and Farmers*, Guy Pe'er et al., Conservation letters, A journal of the Society for Conservation Biology, Dezember 2016. Eine Liste sämtlicher Quellen findet sich in der SWD.

²⁰ Vgl. <http://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/overview>.

²¹ Europäisches Naturinformationssystem.

Im erforderlichen Umfang sind im Bericht auch Beiträge von Interessenträgern berücksichtigt, wie sie u. a. in Expertenrunden und Bürgerforen gewonnen wurden, ebenso die Ergebnisse der öffentlichen Konsultation zur Ökologisierung, die von der Kommission im Zeitraum Dezember 2015 bis März 2016 veranstaltet wurde.²³ Berücksichtigung im Bericht findet auch eine Studie zu den von den Mitgliedstaaten mit Bezug auf die GAP getroffenen Entscheidungen²⁴, während die von Eurostat durchgeführte Erhebung und Jahresstatistik über die Struktur der landwirtschaftlichen Betriebe als Kontextinformation diene.

Die von den Mitgliedstaaten getroffene Auswahl, die Daten zur Akzeptanz durch die Betriebsinhaber, die Methodik und die Bibliographie sind ausführlicher in der begleitenden Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen dargestellt.

2. Umsetzung – Sachstand

2.1. Die von den Mitgliedstaaten in Bezug auf ÖVF getroffene Auswahl

Für 2015 ließen sich im Spektrum der ÖVF-Arten zwischen den Mitgliedstaaten erhebliche Abweichungen feststellen

Nach den von den Mitgliedstaaten für 2015 getroffenen Entscheidungen ergeben sich die in Abb. 1 wiedergegebenen Häufungen:

- 14 Mitgliedstaaten boten eine umfangreiche Liste an ÖVF-Arten (10 bis 19) an. Alle wählten brachliegende Flächen, Niederwald mit Kurzumtrieb, stickstoffbindende Pflanzen, Pufferstreifen (mit Ausnahme der Tschechischen Republik), Zwischenfruchtanbau/Gründecken (mit Ausnahme von Italien) und mindestens vier von neun verschiedenen Arten von Landschaftselementen (in erster Linie in Gruppe und in Reihe stehende Bäume).
- Weitere neun Mitgliedstaaten entschieden sich für eine vorläufige Liste. Alle aus dieser Gruppe wählten brachliegende Flächen, Flächen mit stickstoffbindenden Pflanzen (mit Ausnahme von Dänemark) und weniger als fünf verschiedenen Arten von Landschaftselementen.
- Fünf Mitgliedstaaten boten eine begrenzte Palette an ÖVF-Typen (maximal vier) an. Alle aus dieser Gruppe wählten stickstoffbindende Pflanzen, brachliegende Flächen (mit Ausnahme der Niederlande) und höchstens ein Landschaftselement.

Aus den Daten geht hervor, dass die Mitgliedstaaten Flächen mit stickstoffbindenden Pflanzen, brachliegende Flächen und Landschaftselemente gegenüber agroforstwirtschaftlichen Hektarflächen, Streifen von beihilfefähigen Hektarflächen an Waldrändern und Terrassen bevorzugten.

Zu Niederwald mit Kurzumtrieb, Zwischenfruchtanbau und Gründecken sowie stickstoffbindenden Pflanzen waren die Mitgliedstaaten gehalten, zur Optimierung des Beitrags solcher ÖVF zur Biodiversität Baum- bzw. Feldfruchtarten aufzulisten. Die Wahl fiel dabei auf eine Vielzahl an Arten.

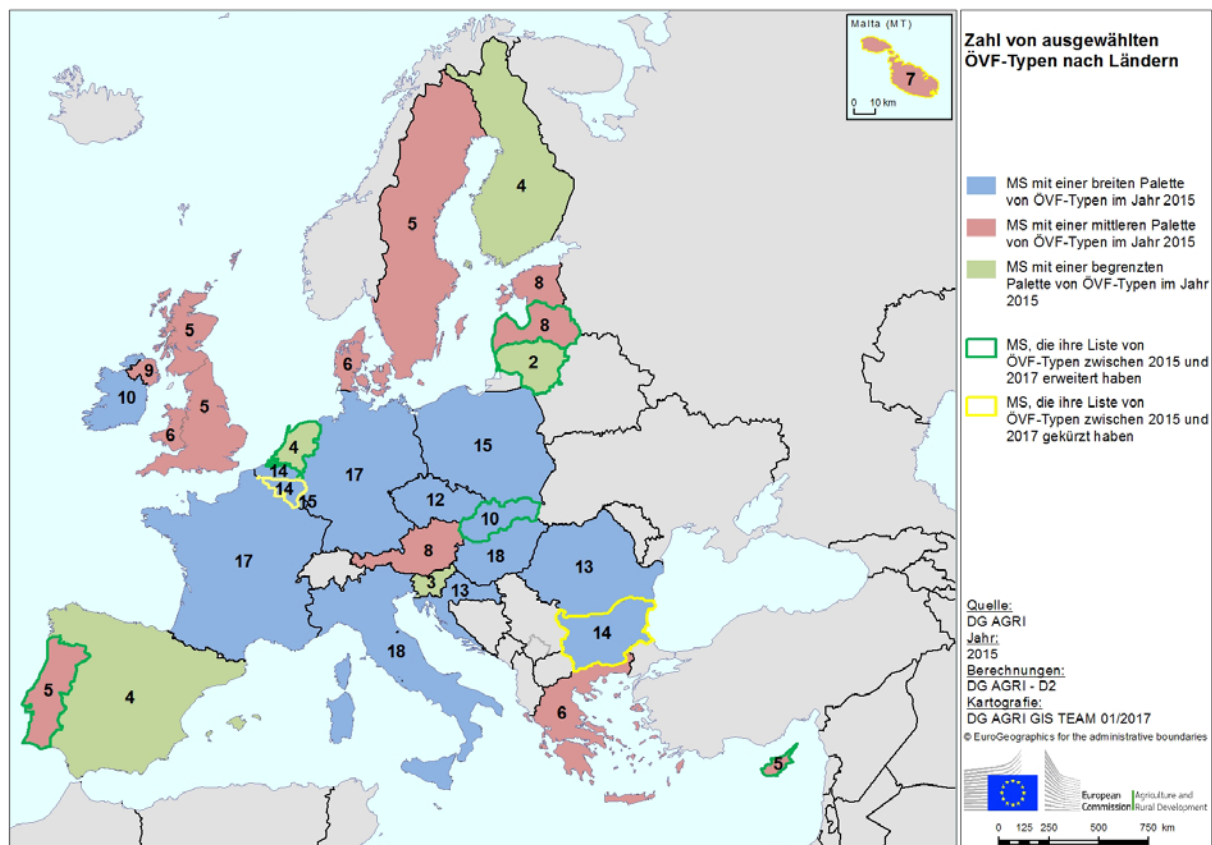
²³ http://ec.europa.eu/agriculture/consultations/greening/2015_de

²⁴ Kartierung und Analyse der Umsetzung der GAP: https://ec.europa.eu/agriculture/external-studies/mapping-analysis-implementation-cap_en (in englischer Sprache).

Zwischen 2015 und 2017 nahm eine Reihe von Mitgliedstaaten eine Anpassung ihrer Auswahl vor, in erster Linie in Bezug auf die ÖVF-Liste und in begrenztem Umfang

Seit 2015 haben neun Mitgliedstaaten ihre Entscheidungen geändert, hauptsächlich hinsichtlich der Auswahl der ÖVF-Typen (Abb. 1). Hiervon erweiterten sechs die Wahlmöglichkeiten ihrer Betriebsinhaber auf weitere ÖVF-Typen, offenbar nachdem sie das für eine Überwachung der Anwendung erforderliche Verwaltungssystem eingerichtet hatten. Die übrigen drei zogen einzelne ÖVF-Arten zurück, nachdem diese von den Betriebsinhabern in nur sehr geringem Umfang in Anspruch genommen worden waren.

Abbildung 1 – Zahl der im Jahr 2015 ausgewählten ÖVF-Arten nach Mitgliedstaat/Region und Änderungen in den Folgejahren



Die meisten Mitgliedstaaten nehmen Optionen wahr, die auf die Anerkennung des Beitrags sonstiger Mechanismen der GAP zur Biodiversität abzielen

22 Mitgliedstaaten benannten als ÖVF mindestens ein Element, das durch die Bestimmungen zur Cross Compliance verlangt oder von diesen geschützt wird, und zwar Pufferstreifen und/oder mindestens ein nach diesen Bestimmungen geschütztes Landschaftselement. Sechs entschieden sich dafür, kein solches Element in Betracht zu ziehen. Ebenso gewährten vier von fünf Mitgliedstaaten, die hierzu die Möglichkeit hatten, Betriebsinhabern den Vorteil der ÖVF-Waldausnahmeregelung. Mit Wirkung von 2016 haben erst drei Mitgliedstaaten mit der Anwendung von ÖVF-Gleichstellung begonnen (Italien, die Niederlande und Österreich).

Auf eine Steigerung der Wirksamkeit von ÖVF-Arten abzielende Optionen werden nur selten gewählt

Obwohl die Mitgliedstaaten über verschiedene Möglichkeiten zur Steigerung der Wirksamkeit von ÖVF verfügen, werden solche nur selten genutzt. So hat keiner bzw. keine der 13 Mitgliedstaaten/Regionen, die Weiher als ÖVF-Art gewählt haben, Kriterien definiert, um deren natürlichen Wert zu bewahren. Ebenso hat unter den 31 Mitgliedstaaten/Regionen nur Belgien (Wallonien) Eintragsbeschränkungen auf Flächen mit stickstoffbindenden Pflanzen erlassen, während gerade einmal vier (Belgien (Flandern), Belgien (Wallonien), Deutschland und die Niederlande) von 21 dasselbe für den Zwischenfruchtanbau veranlasst haben. Nur zwei Mitgliedstaaten (die Niederlande und Polen) haben es ihren Betriebsinhabern gestattet, ihre Anstrengungen zu bündeln, um auf diese Weise aneinandergrenzende ÖVF zu schaffen, die für die Umwelt von größerem Nutzen wären (kollektiver Ansatz).

Die Entscheidungen der Mitgliedstaaten scheinen vom Erfordernis motiviert zu sein, zwischen einer Maximierung der Flexibilität für die Betriebsinhaber und einer Minimierung des Verwaltungsaufwands ein Gleichgewicht zu finden

Den bislang gesammelten Belegen²⁵ nach zu urteilen scheinen die Entscheidungen der Mitgliedstaaten in Bezug auf die Umsetzung unter anderem von den folgenden Aspekten motiviert zu sein:

- dem Wunsch, den Betriebsinhabern so viele Optionen wie möglich zu bieten und sie damit in die Lage zu versetzen, die üblichen Praktiken zu nutzen;
- den Kosten für die Erfüllung spezifischer Kontrollanforderungen und der Kartierung permanenter ÖVF-Elemente in einer gesonderten Schicht des Systems zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen;
- Entscheidungen, die im Rahmen anderweitiger GAP-Programme gefällt werden (z. B. auf Pläne für die Entwicklung des ländlichen Raums gestützte agroforstwirtschaftliche Maßnahmen) oder sich aus der EU-Umweltgesetzgebung ergeben (z. B. obligatorischer Zwischenfruchtanbau im Rahmen von Nitrat-Aktionsprogrammen²⁶);
- lokalen Gegebenheiten und Umweltbedingungen (z. B. Vorhandensein von Terrassen oder üppige naturnahe Vegetation).

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt lässt sich nicht mit Sicherheit feststellen, ob irgendeines dieser Elemente eine dominierende Rolle gespielt hat.

2.2. Die Akzeptanz der verschiedenen ÖVF-Arten durch die Betriebsinhaber

Die ÖVF-Verpflichtung gilt für den weitaus größten Teil des Ackerlands in der EU. Die betroffene Fläche ist zwischen 2015 und 2016 offenbar stabil geblieben

²⁵ Vgl. Fußnote 24.

²⁶ Gemäß Richtlinie 91/676/EWG des Rates (die „Nitratrichtlinie“).

Im Jahr 2015 unterlagen 70 % des gesamten Ackerlands in der EU²⁷ der ÖVF-Verpflichtung. Dieser Anteil belief sich 2016 auf 69 %. Das restliche Ackerland

- ist nicht im Direktzahlungssystem erfasst (z. B. der Landwirt hat keine Beihilfen beantragt);
- ist aufgrund der Größe des Betriebes (weniger als 15 ha Ackerland) freigestellt;
- gehört Ökobetrieben oder unter die Kleinerzeugerregelung fallenden Betrieben;
- weist einen hohen Grünlandanteil auf oder
- befindet sich in Ländern, in denen die Waldausnahmeregelung gilt.

Auf EU-Ebene ist der von den Betriebsinhabern gemeldete ÖVF-Prozentsatz fast doppelt so hoch wie die auf Betriebsebene geforderten 5 %. Die drei überwiegenden ÖVF-Arten sind mit produktiven oder potenziell produktiven Flächen verknüpft.

2015 waren 8 Mio. ha Land als ÖVF gemeldet, was 13 % des unter die ÖVF-Verpflichtung fallenden Ackerlands bzw. 10 % nach Anwendung der Gewichtungsfaktoren entspricht (der Prozentwert kann auf Betriebsebene unterschiedlich ausfallen). Dies liegt deutlich über der gesetzlichen Anforderung von 5 % auf Betriebsebene. 2016 beliefen sich die Werte auf 15 % bzw. 10 % bei einem geringfügigen Zuwachs um 130 000 ha.

2015 handelte es sich bei den am häufigsten gemeldeten ÖVF-Arten um jene, die mit produktiven oder potenziell produktiven landwirtschaftlichen Nutzflächen verknüpft waren (Abb. 2):

- stickstoffbindende Pflanzen (37,4 % der physischen ÖVF im Gelände);
- Zwischenfruchtanbau (33,2 %);
- brachliegende Flächen (25,9 %).

Nach Anwendung der Gewichtungsfaktoren erreichten stickstoffbindende Pflanzen und Zwischenfrüchte (mit jeweils 39 % bzw. 15 %) 54 % der gewichteten Gesamt-ÖVF. Dies entsprach 5,4 % des unter die Verpflichtung fallenden Ackerlands und hat offenbar dazu beigetragen, die verlangten 5 % auf Betriebsebene weit zu übertreffen. Andere Flächen wie etwa Landschaftselemente und Pufferstreifen erreichten 1,7 % bzw. 0,7 %.

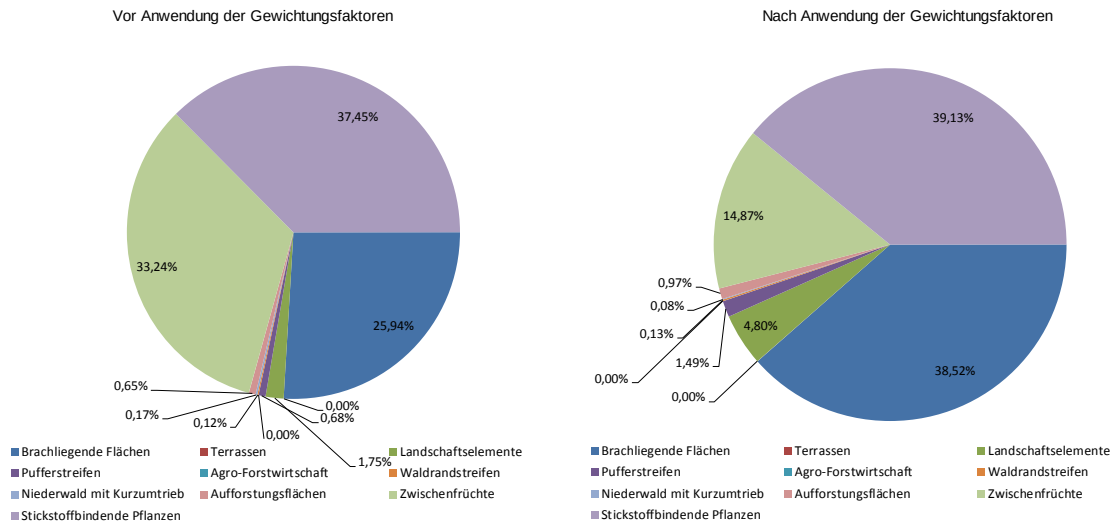
Der vorgenannte ÖVF-Anteil blieb 2016 auf EU-Ebene recht stabil, wenn auch mit Schwankungen zwischen Mitgliedstaaten: brachliegende Flächen, Landschaftselemente und Pufferstreifen nahmen ab, während Flächen der Kategorie Zwischenfrüchte und stickstoffbindende Pflanzen zunahmen.

- Darüber hinaus geht aus den Daten für 2015 zu den ÖVF-Arten hervor, dass als ÖVF gemeldete brachliegende Flächen 34 % der Gesamtbrachen ausmachten, die in den Eurostat-Statistiken zu den betreffenden Mitgliedstaaten erschienen. Die Gesamtflächen dieser Art gingen von 2000 bis 2014 um 24 % zurück, nahmen 2015 jedoch geringfügig zu.
- Die von Eurostat gemeldeten EU-Anbauflächen für Leguminosen sind seit 2013 um 20 % gewachsen. Als ÖVF gemeldete stickstoffbindende Pflanzen, für die sich mit Ausnahme von Dänemark alle Mitgliedstaaten entschieden, bedeckten im Jahr 2015

²⁷ Zur Datenverfügbarkeit vgl. Kapitel 1.2.

49 % solcher Flächen. Die spezifische Rolle, die ÖVF bei den verschiedenen Faktoren zukommt, welche die Trends bei mit Leguminosen bedeckten Flächen beeinflussen, bedürfte einer weitergehenden Beurteilung.

Abbildung 2 – Aufschlüsselung der gemeldeten ÖVF-Flächen nach der überwiegenden Art von ÖVF auf EU-Ebene vor und nach Anwendung der Gewichtungsfaktoren



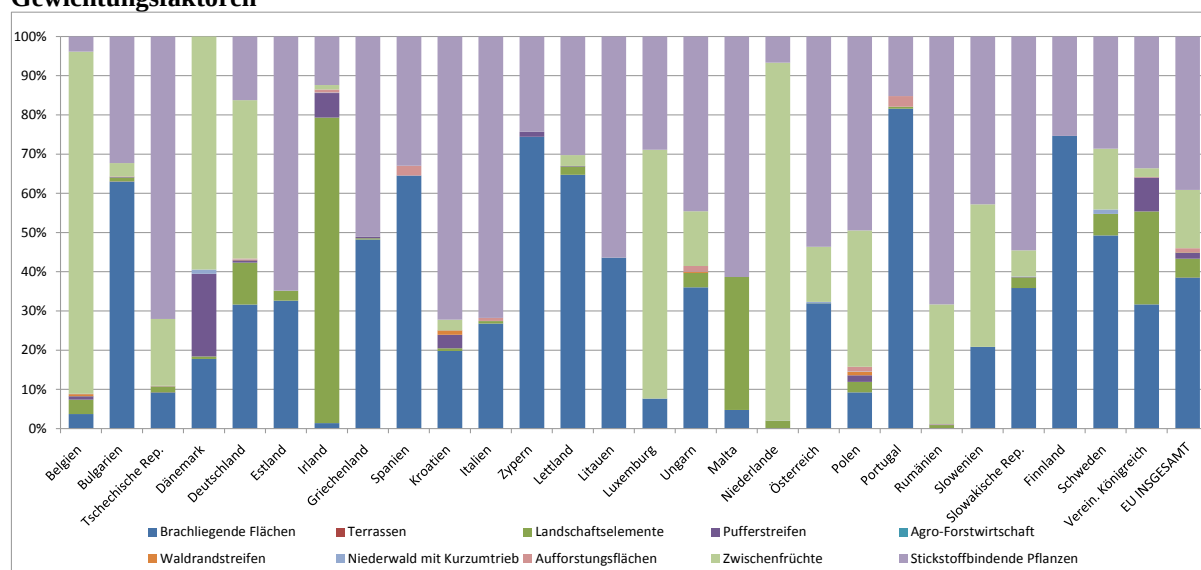
Quelle: Daten der Mitgliedstaaten zur Akzeptanz, 2015 (EU-27, Daten zu Frankreich stehen nicht zur Verfügung)

Die Verteilung der ÖVF-Arten auf mitgliedstaatlicher und regionaler Ebene lässt deutliche geografische Muster erkennen

Die Analyse der ÖVF-Zusammensetzung auf mitgliedstaatlicher Ebene (Abb. 3) und auf NUTS-3-regionaler Ebene (Abb. 4) lässt eine Reihe von Mustern erkennen:

- Ein substanzieller Anteil an Landschaftselementen und Pufferstreifen findet sich lediglich in Irland, im Vereinigten Königreich und in Malta.
- Brachliegende Flächen sind stärker präsent in Mittelmeer-Anrainerstaaten wie Spanien, Portugal und Zypern sowie in Mitgliedstaaten der borealen biogeografischen Region wie Finnland und Lettland.
- Stickstoffbindende Pflanzen trifft man verbreitet in Kroatien, der Tschechischen Republik, Italien, Polen und Rumänien an.
- Zwischenfrüchte sind stärker verbreitet in Belgien, Dänemark, Deutschland, Luxemburg und den Niederlanden.

Abbildung 3 – Aufschlüsselung der überwiegenden ÖVF-Arten nach Anwendung der Gewichtungsfaktoren



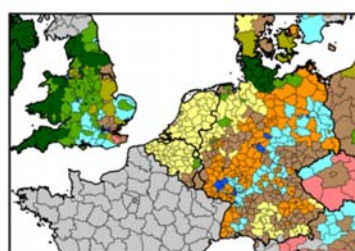
Quelle: Daten der Mitgliedstaaten zur Akzeptanz, 2015 (EU-27, Daten zu Frankreich stehen nicht zur Verfügung)

Abbildung 4 – Räumliche Verteilung der überwiegenden ÖVF-Arten nach den einzelnen NUTS-3-Regionen

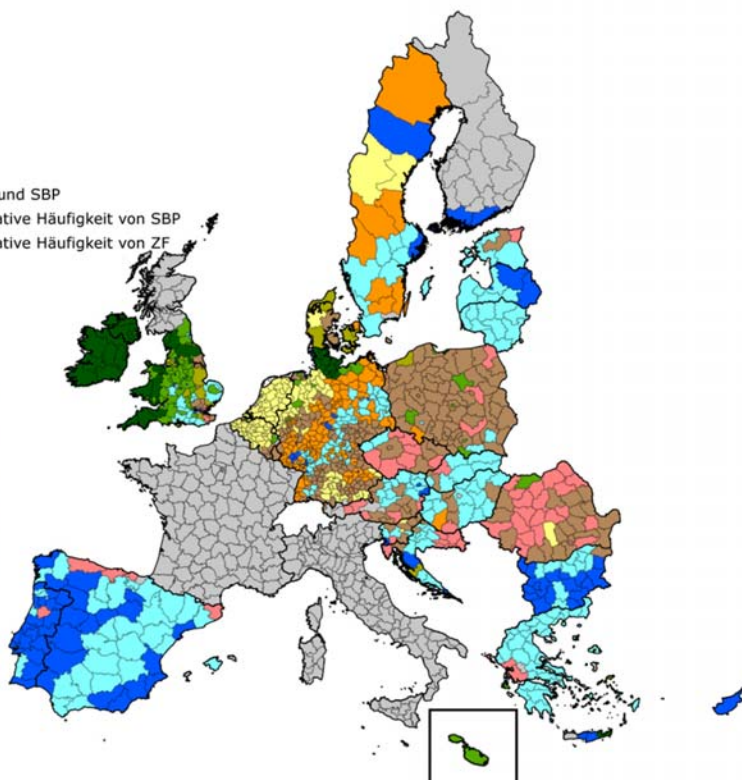
Legende

Gemeldete Kategorien von ÖVF-Typen

- | | | |
|-------------|----------------------|--|
| 1. | BLL+ZF+SBP
< 80 % | LE > 50 %
relative Häufigkeit von LE
relative Häufigkeit von PS |
| 2. | | |
| 3. | | |
| 4. | | |
| 5. | BLL+ZF+SBP
> 80 % | Vorherrschen von BLL
Vorherrschen von ZF
Vorherrschen von SBP
wenig BLL, Mischung von ZF und SBP
BLL im mittleren Bereich, relative Häufigkeit von SBP
BLL im mittleren Bereich, relative Häufigkeit von ZF |
| 6. | | |
| 7. | | |
| 8. | | |
| 9. | | |
| Keine Daten | | |



- PS – Pufferstreifen
ZF – Zwischenfrüchte
LE – Landschaftselemente
BLL – brachliegendes Land
SBP – stickstoffbindende Pflanzen



Quelle: Daten der Mitgliedstaaten zur Akzeptanz, 2015. Daten zu Frankreich und Schottland stehen nicht zur Verfügung. Die Daten zu Italien werden derzeit noch geprüft. Nicht klassifizierte Regionen in Finnland fallen unter die Waldausnahmeregelung.

ÖVF gleichgestellte Methoden gelangten in drei Mitgliedstaaten zur Anwendung

Die Einführung von ÖVF gleichgestellten Methoden in drei Mitgliedstaaten hatte im Jahr 2015 41 000 ha an ÖVF gleichgestellten Flächen zur Folge, die sich auf Österreich konzentrierten (fast 39 000 ha aufgrund von Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen, die 65 % der in diesem Land ausgewiesenen ÖVF-Flächen ausmachten). In den Niederlanden wurden Feldraine von den Zertifizierungssystemen gesondert erfasst und beliefen sich dort 2015 auf 2700 ha (5 % der Gesamt-ÖVF des Landes). Italien praktiziert die Gleichstellung seit 2016; Daten zur Akzeptanz liegen bislang nicht vor.

Die zur Erklärung der von den Betriebsinhabern getroffenen Entscheidungen gemeinhin herangezogenen wesentlichen Einflussgrößen gelten offenbar auch für deren Akzeptanz von ÖVF

Sowohl die wissenschaftliche Literatur als auch die Ergebnisse der öffentlichen Konsultation lassen darauf schließen, dass die Faktoren, welche die Entscheidungen der Betriebsinhaber in Bezug auf die zu wählende ÖVF-Art beeinflussen, im großen Ganzen in drei Kategorien fallen:

- wirtschaftliche Einflussgrößen, die sie zur Wahl der kostengünstigsten und produktivsten Art von ÖVF veranlassen;
- politische und verwaltungstechnische Faktoren wie:
 - o eine eingeschränkte Liste an ÖVF-Arten, die von den einzelstaatlichen Behörden bereitgestellt werden (z. B. Länder, die lediglich drei oder vier UF-Arten ausgewählt haben);
 - o die Höhe des Risikos, kontrolliert und für nichtkonform befunden zu werden (wenn etwa ein Feldrain die Höchstbreite überschreitet);
 - o das Maß an Verwaltungsaufwand (der sich beispielsweise durch die Verwendung eines vorausgefüllten einzelnen Antragsformulars verringern lässt, das alle Landschaftselemente enthält, die als ÖVF gelten);
- die Auffassungen und Kenntnisse der Betriebsinhaber in Bezug auf die ÖVF-Verpflichtung.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt lässt sich nicht mit Sicherheit feststellen, ob irgendeines dieser Elemente eine dominierende Rolle gespielt hat.

3. Beobachtungen zu den potenziellen Folgen von ÖVF für Umwelt und Klima

Dieses Kapitel enthält eine ausführliche Beschreibung der möglichen Auswirkungen der gewählten ÖVF-Maßnahmen auf die **Umwelt**, wie sie sich aus dem in Abschnitt 1.2 vorgestellten ÖVF-Rechner ergeben, sowie eine Übersicht über ausgewählte Literatur. Bei den mit dem ÖVF-Rechner durchgeführten Simulationen werden die potenziellen Auswirkungen der ÖVF-Zusammensetzung auf regionaler NUTS-3-Ebene anhand von Gesamtbewertungsergebnissen betrachtet, die nicht als Absolutwerte anzusehen sind. Die Ergebnisse spiegeln die Merkmale und den Kontext der ÖVF-Arten wider, quantifizieren jedoch nicht die tatsächlichen Auswirkungen, die auch von den Bewirtschaftungsmethoden auf Betriebsebene abhängen, welche von den Simulationen nicht erfasst werden.

Da der ÖVF-Rechner mögliche Auswirkungen auf **Klimaschutz und diesbezügliche Anpassungsstrategien** lediglich am Rande erfasst, wurde auch in Bezug auf diesen Aspekt eine qualitative Beurteilung vorgenommen.

3.1. Potenzielle Auswirkungen auf die Biodiversität

Landschaftselemente und brachliegende Flächen scheinen die für die Biodiversität nutzbringendsten ÖVF-Arten darzustellen

Dem ÖVF-Rechner zufolge könnten sich alle auf regionaler NUTS-3-Ebene beobachteten Zusammensetzungen von ÖVF-Arten – wenn auch in unterschiedlichem Maße – positiv auf die Biodiversität auswirken. Der niedrigste Wert wurde für Regionen ermittelt, in denen Zwischenfrüchte mehr als 70 % ausmachen. Am deutlichsten waren die potenziellen positiven Auswirkungen bei ÖVF-Zusammensetzungen, bei denen Landschaftselemente die größte Rolle spielten (mehr als 50 % der Gesamt-ÖVF der jeweiligen Region), gefolgt von Zusammensetzungen, bei denen brachliegende Flächen vorherrschten (mehr als 70 %).

Nach Artengruppen gegliedert lässt sich der Analyse entnehmen, dass Landschaftselemente positive Auswirkungen im Sinne der Biodiversität auf Wirbellose, Vögel und Landpflanzen haben, während bei Reptilien und Amphibien Pufferstreifen und Brachen höhere Werte erzielen.

Anderweitig in der wissenschaftlichen Literatur beschriebene Erkenntnisse bestätigen diese Beobachtungen. Sie lassen zudem darauf schließen, dass unter den Landschaftselementen Hecken, Feldraine und traditionelle Steinmauern die positivsten potenziellen Auswirkungen auf die Biodiversität haben, da sie Insekten, Gliederfüßern, Vögeln und Pflanzen Lebensraum bieten.

Der Nutzwert von ÖVF ließe sich mit geeigneten Bewirtschaftungsmethoden noch steigern

Die Beobachtungen weisen auf die Bedeutung hin, die den Bewirtschaftungsmethoden bei der Steigerung des ökologischen Effekts von ÖVF für die Biodiversität zukommt.

Die mit dem ÖVF-Rechner gewonnenen Ergebnisse deuten darauf hin, dass die positiven Auswirkungen auf die Biodiversität je nach den im Rahmen der einzelnen ÖVF-Arten an die Bewirtschaftung gestellten Anforderungen unterschiedlich ausgeprägt sind. So hängen diese beispielsweise bei brachliegenden Flächen von der Bedeckung und den ausgesäten Arten ab. Für Biodiversität und insbesondere Bestäuber hatte die Aussaat von Wildpflanzen die deutlichsten Auswirkungen, während das Brachliegenlassen des Bodens den geringsten Effekt zeigte. Natürliche Regenerierung stellt ebenfalls ein geeignetes Mittel zur Förderung von Biodiversität und Pollenflug dar.

Neben der Art der Bedeckung wird in der Literatur auch auf die Bedeutung nichtintensiver Formen der Bewirtschaftung von ungenutzten ÖVF hingewiesen, wie beispielsweise Land über einen längeren Zeitraum brachliegen zu lassen oder auf die Verwendung von Pestiziden zu verzichten, da dies Störungen der betreffenden Lebensräume insbesondere während der Vogelbrutzeit verringert.

Die Aussaat von unter Zwischenfrüchte/Gründecken fallenden Artenmischungen scheint sich positiv auf die Biodiversität auszuwirken. Der Literatur zufolge lassen sich die positiven Auswirkungen steigern, wenn die Mischungen Pflanzengemische enthalten, deren

Zusammensetzung Bestäubern und Vögeln zugutekommt, und wenn man sie Blüten austreiben und Samen bilden lässt.

Die Erkenntnisse zur Artenwahl gelten auch für stickstoffbindende Pflanzen, wenn auch die Simulationen ebenso ergeben haben, dass die Ackerbohne (*Vicia faba*) möglicherweise geringfügig besser abschneidet als andere Arten. Wie bei anderen ÖVF-Arten sind die potenziellen positiven Auswirkungen von stickstoffbindenden Pflanzen zudem von der Art der Bewirtschaftung wie beispielsweise der Anbaufrequenz und Intensivität abhängig.

3.2. Sonstige potenzielle Auswirkungen

3.2.1. Potenzielle Auswirkungen auf Ökosystemleistungen

Landschaftselemente liefern die besten Ergebnisse im Hinblick auf deren potenzielle positive Auswirkungen auf Ökosystemleistungen

Die mit dem ÖVF-Rechner erhaltenen Ergebnisse deuten darauf hin, dass unter den verschiedenen Zusammensetzungen von ÖVF-Arten auf regionaler NUTS-3-Ebene das Vorhandensein von vorherrschenden Landschaftselementen auf mehr als 50 % der Gesamt-ÖVF der Region die deutlichsten positiven Auswirkungen auf Ökosystemleistungen insgesamt zeigt.

Eine weitergehende Analyse der wissenschaftlichen Literatur legt nahe, dass sich die positiven Auswirkungen von Landschaftselementen auf Ökosystemleistungen bei Gewährleistung der geeigneten Pflanzenvielfalt, Vegetationsstruktur und Bewirtschaftung steigern ließen. Bei Pufferstreifen spielen Standort und Größe eine entscheidende Rolle.

Weitere ÖVF-Arten können sich in gewissem Umfang positiv auf einzelne Ökosystemleistungen auswirken, besonders dann, wenn bestimmte Bewirtschaftungsregelungen eingeführt werden und die Wahl an ausgesäten Arten spezifische Anforderungen erfüllt

Zwischenfrüchte erweisen sich als vorteilhaft für die chemische Beschaffenheit von Frischwasser. In den mit dem ÖVF-Rechner durchgeführten Simulationen hat sich beispielsweise gezeigt, dass sich deren Nutzwirkung durch die Verwendung von Mischungen verschiedener Arten steigern lässt. Ferner geht daraus hervor, dass die von den Betriebsinhabern am häufigsten als Zwischenfrüchte gemeldeten Arten (z. B. Deutsches Weidelgras (*Lolium perenne*), Italienisches Raygras (*Lolium multiflorum*), Weißer Senf (*Sinapis alba*) und Garten-Rettich (*Raphanus sativus*) als Mischung ausgesät besser abschneiden denn als Einzelspezies. Überdies können Arten mit unterschiedlichem Nährstoffbedarf und unterschiedlichen Wurzelsystemen sich als wirksameres Mittel zur Verringerung der Gefahr einer Stickstoffauswaschung erweisen.

Die positive Auswirkungen von brachliegenden Flächen auf Ökosystemleistungen scheinen ferner von der Wahl der ausgesäten Arten abzuhängen: Gemische aus Wildpflanzen und Vollbrachen mit winterlichen Stoppeln und natürlich regenerierter Vegetation erweisen sich gegenüber Gras als vorteilhafter. Indes ist jegliche Form von Bedeckung von Brachland willkommen, da kahle Böden bei den Ökosystemleistungen am schlechtesten abschneiden und wegen der höheren Gefahr von Bodenerosion negative Auswirkungen haben können.

Brachliegende Flächen liefern darüber hinaus bessere Ergebnisse, wenn sie über einen längeren Zeitraum unbewirtschaftet bleiben.

Die Nutzwirkung von stickstoffbindenden Pflanzen kann ebenfalls von der Wahl der Arten und der Bewirtschaftung abhängen: eine Senkung der Anbaufrequenz verringert die Stickstoffauswaschung, den Phosphatabfluss und die Gefahr von Bodenerosion.

3.2.2. Potenzielle Auswirkungen auf das Klima

Unter dem Blickwinkel der Anpassung an den Klimawandel könnte die Einführung von ÖVF dazu beitragen, die diesbezügliche Widerstandsfähigkeit von Betrieben beispielsweise durch die vermehrte Bereitstellung von Landschaftselementen zu steigern. Eine weitergehende Begrenzung der Folgen des Klimawandels ließe sich durch eine vermehrte Nutzung von Leguminosen und der sich daraus ergebenden Verdrängung von Stickstoffdünger durch stickstoffbindende Pflanzen herbeiführen. Ebenso könnten die durch agro-forstwirtschaftliche und Aufforstungsmaßnahmen geschaffenen Vorteile für die CO₂-Vorratskapazität der Böden dort, wo solche Maßnahmen durchgeführt werden, die Bindung von Kohlendioxid durch die Flächennutzung innerhalb der EU verbessern.

Die Fähigkeit des Bodens zur Bindung von Kohlendioxid hängt unmittelbar von der Biodiversität des Bodens ab. Dies wirft ein Schlaglicht auf den Zusammenhang und die möglichen Synergien zwischen einer erhöhten Biodiversität der Betriebe und dem Klimaschutz.

4. Fazit

2016 war das zweite Jahr der Verpflichtung zur Ausweisung von ökologischen Vorrangflächen. Die bislang aus 19 Mitgliedstaaten vorliegenden Daten lassen darauf schließen, dass im zweiten Jahr kaum Änderungen zu verzeichnen waren, weder im Hinblick darauf, wie die einzelstaatlichen Behörden das System verwalteten, noch bezüglich der Betriebsinhaber, die der Verpflichtung zumeist in der gleichen Weise nachkamen wie im ersten Jahr. Infolgedessen gab es beim Anteil des unter die ÖFV-Verpflichtung fallenden Landes, den von den Betriebsinhabern insgesamt als ÖVF gemeldeten Flächen sowie der Aufschlüsselung nach unterschiedlichen Arten von ÖVF auf diesen Flächen nahezu keine Änderungen.

Der Gesamtanteil an gemeldeten ÖVF an der Ackerfläche betrug nahezu das Doppelte der auf Betriebsebene geforderten 5 %. Erreicht wurde dies durch überwiegend produktive und potenziell produktive ÖVF: stickstoffbindende Pflanzen, Zwischenfrüchte und brachliegende Flächen. Sonstige ÖVF, darunter Landschaftselemente, hatten an den insgesamt gemeldeten ÖVF nur einen geringfügigen Anteil.

Die Analyse lässt darauf schließen, dass der Umweltnutzen der einzelnen ÖVF-Arten nicht allein von der Quantität, sondern auch von der Qualität abhängt, die wiederum von besonderen Bedingungen und an die Bewirtschaftung gestellten Anforderungen bestimmt ist, darunter:

- die Art der Bodenbedeckung bei brachliegenden Flächen, unterschiedliche Mischungen von Zwischenfruchtkulturen und Gruppen von stickstoffbindenden Kulturen;
- Schnittregelungen, Bewahrungszeiträume und Einträge von Chemikalien;

- die Vielfalt der Vegetationsstruktur bei Landschaftselementen, Standort und Größe von Pufferstreifen.

Die gegenwärtig von der Kommission verfolgten Änderungen des Sekundärrechts zur Ökologisierung stellen einen bedeutenden Schritt hin zu besseren Bewirtschaftungsmethoden dar, und zwar zusammen mit (i) einem Verbot des Einsatzes von Pflanzenschutzmitteln auf (potenziell) produktiven ÖVF, (ii) einer Präzisierung und Festlegung von Bewahrungszeiträumen in Bezug auf bestimmte ÖVF-Arten sowie (iii) einer Straffung jener Anforderungen, die die Betriebsinhaber möglicherweise bislang davon abgehalten haben, einige der ökologisch vorteilhaftesten ÖVF, namentlich Landschaftselemente und Pufferstreifen, zu nutzen.

Die Kommission wird weitere Überlegungen zu diesem Thema anstellen, auch im Rahmen der anstehenden Ökologisierungsbewertung. Der vorliegende Bericht wird zu dieser Bewertung, bei der alle Aspekte der Ökologisierung, darunter auch ÖVF, einer eingehenden Betrachtung unterzogen werden, einen nützlichen Beitrag leisten. Die Bewertung wird sodann in den nächsten Abschnitt einer Modernisierung und Vereinfachung der GAP einfließen, um deren Beitrag zur Verwirklichung der zehn Prioritäten der Kommission und der Ziele für nachhaltige Entwicklung zu maximieren.

Aufgrund der vorstehenden Erwägungen schlägt die Kommission keine Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 in Gestalt einer Erhöhung des prozentualen Anteils an ÖVF vor.