



23.3846

Motion Friedli Esther.
Verschiebung der Einführung
der Anforderung von 3,5 Prozent
Biodiversitätsförderflächen
im Ackerbau um ein Jahr

Motion Friedli Esther.
Reporter d'un an
l'exigence de 3,5 pour cent
de surfaces de promotion
de la biodiversité
dans les grandes cultures

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 28.09.23
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 04.12.23

Antrag der Mehrheit
Annahme der Motion

Antrag der Minderheit
(Bertschy, Badran Jacqueline, Baumann, Bendahan, Birrer-Heimo, Glättli, Grossen Jürg, Ryser, Wermuth)
Ablehnung der Motion

Proposition de la majorité
Adopter la motion

Proposition de la minorité
(Bertschy, Badran Jacqueline, Baumann, Bendahan, Birrer-Heimo, Glättli, Grossen Jürg, Ryser, Wermuth)
Rejeter la motion

Präsident (Candinas Martin, M-E, GR): Sie haben einen schriftlichen Bericht der Kommission erhalten.

Dettling Marcel (V, SZ), für die Kommission: Die Motion will zwei Sachen: Zum einen verlangt sie, die Einführung der Anforderung von 3,5 Prozent Biodiversitätsförderflächen im Ackerbau vom 1. Januar 2024 auf den 1. Januar 2025 zu verschieben. Zum andern will Ständerätin Friedli mit ihrer Motion, dass auch bestehende Massnahmen angerechnet werden können, um mehr Effizienz und eine breitere Akzeptanz zu erreichen. Die Motion wurde am 15. Juni 2023 eingereicht. Der Ständerat hat sie am 28. September dieses Jahres mit 30 zu 9 Stimmen deutlich angenommen.

Die Einführung dieser Massnahme wurde bereits vom 1. Januar 2023 auf den 1. Januar 2024 verschoben, wegen des Krieges in der Ukraine und der ungewissen Auswirkungen auf die Ernährungssicherheit. Eigentlich wäre das auch heute noch Grund genug, die Einführung bis auf Weiteres zu verschieben, denn in der Ukraine herrscht noch immer Krieg. Sehr viele Getreideflächen können deswegen nicht genutzt werden; Tausende Tonnen wertvolles Getreide fehlen so auf dem Weltmarkt.

Aber die Diskussion in der Kommission war eine andere. Heute muss jeder Bauer in der Schweiz 7 Prozent ökologische Ausgleichsflächen auf seinem Betrieb ausweisen. Die Schweizer Bauern sind gut, sie sind sogar sehr gut, denn sie weisen im Schnitt 19 Prozent ökologische Ausgleichsflächen aus. Die Schweizer Bauern





machen also dreimal mehr für die Biodiversität, als vom Staat gefordert wird. 43 Prozent dieser Flächen erreichen die Qualitätsstufe II, und 78 Prozent aller Flächen sind sogar vernetzt.

All das genügt dem Staat aber nicht. Er will noch mehr, noch viel mehr. Das Parlament hat entschieden, dass nochmals zusätzlich 3,5 Prozent der Ackerflächen als Biodiversitätsförderflächen ausgeschieden werden müssen.

Bio Suisse hat diese Forderung von Anfang an unterstützt, bis es in die Umsetzung ging. Da haben sie plötzlich bemerkt, dass ganz viele ökologische Leistungen der Biobauern gar nicht angerechnet werden. Deshalb forderten sie im Frühjahr 2023, die Einführung um ein Jahr zu verschieben, bis geklärt ist, was nun angerechnet werden kann und was nicht. Anhand von Praxisbeispielen sieht man, dass die Anforderungen an einem warmen Bürotisch kriert wurden und nicht auf dem Feld. So können beispielsweise Hecken, welche als äusserst wertvoll für die Biodiversität gelten, nicht angerechnet werden, auch wenn sie direkt am Acker liegen. Auch Untersaaten, Agroforst und Obstbäume werden unverständlicherweise nicht angerechnet.

Als Biodiversitätsförderflächen auf Ackerflächen sollen, zusätzlich zu den Typen gemäss Artikel 14a Absatz 2 der Direktzahlungsverordnung, die Biodiversitätsförderflächentypen extensiv genutzte Wiesen, wenig intensiv genutzte Wiesen und Uferwiesen anrechenbar sein. Auch die Gesamtbetrieblichkeit des Biolandbaus, insbesondere der vollständige Verzicht auf chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel und Kunstdünger, die Teilnahme an Massnahmen wie denjenigen der Knospe oder am Punktesystem der IP-Suisse, über 20 Prozent Grünlandanteil auf Biobetrieben und ein hoher Anteil an Biodiversitätsbodenfläche in der Qualitätsstufe II auf dem Gesamtbetrieb werden nicht angerechnet, sollen aber angerechnet werden können.

Ein gravierender Mangel ist aber auch, dass Massnahmen in laufenden Projekten nicht berücksichtigt worden sind.

AB 2023 N 2190 / BO 2023 N 2190

Dazu gehören Vernetzungsprojekte oder Landschaftsqualitätsmassnahmen in Ackerbaugebieten. Ebenfalls stellt sich die Frage der Berechnungsbasis für die 3,5 Prozent, die selbst Agridea fehlerhaft wiedergibt – Stichwort: offene Ackerfläche versus Ackerfläche. Falls die Ackerfläche als Basis genommen wird, werden auch der Einbezug von wertvollen Elementen wie Kunstwiesen und der Verzicht auf Herbizide oder besondere Mischungen nicht berücksichtigt. So stellte Bio Suisse im Frühjahr 2023 zwei Forderungen: erstens die Verschiebung der Einführung der Anforderungen an den ökologischen Leistungsnachweis vom 1. Januar 2024 auf den 1. Januar 2025, zweitens die Überprüfung der Berechnungsgrundlage für die 3,5 Prozent.

Genau diese Anliegen von Bio Suisse nimmt die Motion Friedli Esther auf. Aber es sind noch weitere Gründe aufgeführt: So gab es auch einen grossen Engpass bei der Lieferung von Saatgut, namentlich für Buntbrachen. Die Branche war gar nicht ausreichend auf diese grosse Nachfrage vorbereitet. So konnten gar nicht alle geforderten Flächen angelegt werden, da das Saatgut fehlte.

In der Kommission wurde aber auch darüber diskutiert, ob diejenigen, welche die Forderung nach 3,5 Prozent bereits umgesetzt haben, benachteiligt seien, falls das Parlament sich nun entscheidet, die Massnahme nicht auf den 1. Januar 2024 einzuführen. Diese Angst ist unbegründet – ich bin gleich am Ende, Herr Präsident –, denn die Natur hat keinen Nachteil und der Landwirt auch nicht; er erhält die Direktzahlungen, wenn er diese Massnahmen umgesetzt hat.

Im Namen der Mehrheit der Kommission bitte ich Sie, die Motion Friedli Esther erheblich zu erklären, so wie das der Ständerat auch gemacht hat. Die Kommission hat die Motion Friedli Esther mit 14 zu 9 Stimmen unterstützt.

Feller Olivier (RL, VD), pour la commission: Le 13 avril 2022, le Conseil fédéral a décidé d'introduire l'obligation d'affecter 3,5 pour cent des terres arables – des terres assolées – à des surfaces de promotion de la biodiversité, dans le premier train d'ordonnances pour une eau potable propre et une agriculture plus durable. Il était prévu de faire entrer en vigueur cette obligation le 1er janvier 2023. Cependant, en raison des incertitudes pesant sur l'approvisionnement alimentaire de la Suisse du fait de la guerre en Ukraine, l'entrée en vigueur a été reportée d'une année, c'est-à-dire au 1er janvier 2024.

La motion Friedli Esther 23.3846, "Reporter d'un an l'exigence de 3,5 pour cent de surfaces de promotion de la biodiversité dans les grandes cultures", qui nous est soumise en cette fin de journée, a été acceptée par le Conseil des Etats le 28 septembre 2023, par 30 voix contre 9.

La Commission de l'économie et des redevances de notre conseil a examiné cette motion lors de sa séance du 23 novembre 2023. Elle vous recommande de l'adopter par 14 voix contre 9. La minorité Bertschy recommande de rejeter la motion. Quant à lui, le Conseil fédéral propose également de la rejeter.

La majorité de la commission commence par observer que la motion soumise aujourd'hui ne remet pas en



question l'obligation d'affecter 3,5 pour cent des terres arables à la biodiversité. Il s'agit d'une décision du Conseil fédéral, confirmée par le Parlement. On peut considérer que c'est malheureux. Ce soir, ce n'est pas la question.

Le problème qui se pose est que les modalités de mise en oeuvre que l'administration a concoctées sont confuses, voire déconnectées de la réalité du terrain. Bon nombre d'exploitants agricoles y sont confrontés. Les controverses portent même sur la base de calcul des 3,5 pour cent. Comme l'a rappelé Marcel Dettling, il est piquant que Biosuisse, l'organisation qui regroupe les entreprises agricoles biologiques, ait mis le doigt sur les difficultés d'application de la nouvelle obligation, alors que cette organisation avait soutenu l'introduction de la mesure. Biosuisse ne peut donc être guère soupçonnée de mauvaise foi.

Pour que l'affectation de 3,5 pour cent des terres arables à la biodiversité puisse déployer efficacement les effets escomptés en matière de protection des humains, des animaux et de la nature, il convient de mettre en place des règles de mise en oeuvre aussi claires et pragmatiques que possible, d'entente avec les associations de la branche agricole.

Pour la majorité de la commission, il importe par exemple que les prairies riveraines, les prairies extensives et les prairies peu intensives soient également prises en compte dans le calcul de la part de 3,5 pour cent de terres assolées dévolues à la biodiversité.

Dans son avis, le Conseil fédéral indique qu'il évaluera en 2024 l'applicabilité de la mesure et les éventuelles adaptations nécessaires. Cela revient en quelque sorte à mettre la charrue avant les boeufs. L'applicabilité des règles doit logiquement faire l'objet d'un réexamen avant l'entrée en vigueur de celles-là et non pas après leur entrée en vigueur, ce qui pourrait forcer les paysans à mettre en oeuvre des règles potentiellement inapplicables.

C'est pourquoi la majorité de la commission vous recommande de repousser l'entrée en vigueur de la nouvelle obligation d'une année, soit au 1er janvier 2025, comme le suggère la motion Friedli Esther. Les exploitations agricoles qui auraient déjà mis en oeuvre cette obligation ne seraient du reste en aucune manière pénalisées, puisque ces exploitations auront droit aux paiements directs liés aux surfaces affectées à la biodiversité dès l'année 2024, à l'inverse des exploitations agricoles qui n'auraient pas encore pris les mesures en l'état.

Je vous remercie de soutenir cette motion.

Michaud Gigon Sophie (G, VD): Cher collègue, il me semble que c'est ce que vous avez dit dans votre rapport, mais, afin d'en être sûre, pouvez-vous confirmer que la volonté de la commission était bien de reporter cette mesure d'une année, comme nous l'avons discuté en commission, et non de la supprimer?

Feller Olivier (RL, VD), pour la commission: Chère collègue, merci d'avoir posé cette question qui est d'ailleurs la première question orale de la législature, qui marquera l'histoire de cette législature, et à laquelle je suis le premier à pouvoir répondre – quelle chance! Merci, chère collègue vaudoise. Je vous confirme au nom de la commission qu'il s'agit de reporter d'une année l'entrée en vigueur de l'obligation, dès lors que les modalités de mise en oeuvre sont aujourd'hui confuses.

Au sein de la commission, les avis ont été pluriels concernant la pertinence de cette mesure. Mais c'est un choix du Conseil fédéral, cela a été confirmé au Parlement dans le cadre du traitement d'une motion il y a quelques mois. Le Parlement veut cette mesure. Ce qui ne va pas, c'est de contraindre les paysans à mettre en oeuvre une mesure encore partiellement inapplicable compte tenu de règles d'implémentation confuses. Je vous confirme que la commission ne remet pas en question la mesure; ce qu'elle remet en question, c'est une entrée en vigueur pour tous et toutes le 1er janvier 2024.

Bertschy Kathrin (GL, BE): Für die Minderheit ist es eine Frage des Umgangs mit unseren demokratischen Institutionen und eine Frage unserer Verlässlichkeit als Gesetzgeberin. Zum Auftakt der Legislatur wird uns hier das erneute Verschieben eines Versprechens abgefordert, eines Versprechens, welches im Abstimmungskampf abgegeben und im Rat viermal bekräftigt wurde. Es ist die wichtigste Biodiversitätsmassnahme der letzten Legislatur. Die Einführung dieser Anforderung von Förderflächen im Umfang von 3,5 Prozent soll noch einmal um ein Jahr verschoben werden. Ein Schelm, wer vermutet, dass das gewonnene Jahr dieses Mal genutzt werden soll, um diese Massnahme endgültig abzuschaffen!

Es macht einfach keinen Sinn. Diese 3,5 Prozent Flächen im Ackerland sind wichtig, um die Produktivität der Bauern in Zukunft zu sichern und sie dabei zu unterstützen, die Lebensgrundlagen, aber eben auch ihre Wirtschaftsgrundlagen zu erhalten. Dazu braucht es Nützlinge, braucht es Bestäuber; diese bekämpfen Schädlinge, reduzieren den Einsatz von Pestiziden und ersparen den Bauern in Zukunft Kosten. Nur so können die Bauern ihre Wirtschaftsgrundlage erhalten. Das ist eine schlaue Massnahme für die Bauern, für die Natur und für die Produktion. Es gibt Studien von



AB 2023 N 2191 / BO 2023 N 2191

Agroscope, die zeigen, dass mit weniger Schädlingen im Obstbau dann auf Insektizide verzichtet werden kann oder dass die Ernteerträge steigen. Es ist eben eine Massnahme, die auch agronomisch Sinn macht.

Zur Erinnerung: In der letzten Legislatur lagen uns aus der Bevölkerung drei Agrar-Initiativen vor; sie adressierten Probleme mit zu hohen Werten hinsichtlich Nährstoffen und Pestiziden. Die Politik hat den Handlungsbedarf bejaht, und wir haben hier im Saal den Absenkpfad Nährstoffe und Pestizide beschlossen. Der Bundesrat hat im April 2021, vor den Abstimmungen zur Pestizid- und zur Trinkwasser-Initiative, die Vernehmlassung eröffnet und Klarheit darüber geschaffen, mit welchen Massnahmen und Instrumenten der gesetzlich festgelegte Absenkpfad erreicht werden soll. Die Massnahme von 3,5 Prozent Biodiversitätsförderflächen war vor der Abstimmung bekannt, zu einem Zeitpunkt also, als auch der Bauernverband sagte, dass wir das strengste Gesetz Europas machen würden. Viele europäische Länder gehen übrigens über dieses Ziel von 3,5 Prozent hinaus. Im Wissen um die Massnahme lehnte die Stimmbevölkerung die weitergehenden Initiativen ab; sie vertraute darauf, dass der Handlungsbedarf anerkannt ist und angegangen wird. Ein Jahr nach der Volksabstimmung wurde dann mit drei Motionen und einer Standesinitiative versucht, das Rad wieder zurückzudrehen; sie forderten die Abschaffung einer im Abstimmungskampf versprochenen Massnahme: der 3,5 Prozent Biodiversitätsförderflächen.

Das ist demokratisch fragwürdig. Auch deshalb wurden diese Vorstösse in diesem Rat abgelehnt. Das war genau vor einem Jahr. Auch die Hälfte der FDP-Liberalen Fraktion hat die Motionen abgelehnt. Falls Sie unsicher sein sollten, wie Sie heute abstimmen sollen: Das war Ihre bisherige Haltung. Das Parlament hat also bereits viermal die Unterstützung dieser Massnahmen bestätigt. Wenn das jetzt wieder nicht gilt, dann ist das schädlich für unsere demokratischen Institutionen, für die Schweizer Tugend der Verlässlichkeit, für die Verlässlichkeit der Gesetzgeberin. Wir können doch nicht einen Monat vor der Einführung sagen: Das gilt jetzt doch nicht.

Im Ständerat wurde die Motion mit dem Hauptargument angenommen, Bio Suisse habe dies so gewollt. Sie hatten das damals bei der Vernehmlassung auch so geschrieben und um eine Verschiebung um ein Jahr gebeten. Aber auch Bio Suisse schreibt jetzt – das ist in der "Bauernzeitung" vom 17. November nachlesbar –, die Massnahme solle jetzt rechtsverbindlich eingeführt werden. Sie bittet darum, die Spielregeln nicht im laufenden Spiel zu ändern und keinen Unfrieden innerhalb der Landwirtschaft zu schaffen. Das sind die Worte von Bio Suisse. Diese Verschiebung komme zu spät und führe zu einer Ungleichbehandlung der Betriebe. Die Mehrzahl habe bereits gesät oder verbindlich geplant.

Ich bitte Sie deshalb namens der Minderheit, auf Rechtsungleichheit und Rechtsunsicherheit zu verzichten und diese Motion abzulehnen.

Nicolet Jacques (V, VD): Chère collègue Bertschy, vous avez évoqué cette mesure comme étant une mesure intelligente. (*Zwischenruf Bertschy: Ich verstehe nichts – es ist zu laut.*)

Vous avez évoqué, chère collègue Bertschy, le fait que cette mesure était intelligente. Estimez-vous intelligent, dans un pays qui importe 50 pour cent de sa nourriture, de consacrer – et donc de condamner – 10 500 hectares supplémentaires, qui aujourd'hui permettent de faire 80 000 tonnes de pain – le pain quotidien de 2 millions d'habitants – à la biodiversité?

Bertschy Kathrin (GL, BE): Es ist eine sehr intelligente Massnahme, Herr Kollege. Die Flächen werden einfach verschoben. Sie sind jetzt am falschen Ort. Sie sind nicht im Ackerland, aber dort brauchen wir sie, denn genau dort brauchen wir Nützlinge, welche Schädlinge bekämpfen. Sie müssen sich keine Sorgen machen. Diese Flächen machen 2 Prozent des Ackerlandes aus. 60 Prozent werden nach wie vor für die Produktion von Tierfutter verwendet und nur 38 Prozent direkt für die menschliche Ernährung. Da gibt es also noch sehr viel Spielraum. Es ist eine Massnahme, welche die Wirtschaftsgrundlage der Bauern stärkt. Sie können in Zukunft mehr produzieren, sie haben weniger hohe Kosten, einen weniger hohen Pestizideinsatz, und die Ernteerträge steigen. Probieren Sie das aus!

Parmelin Guy, conseiller fédéral: De quoi parlons-nous? La motion qui vous est soumise charge le Conseil fédéral de reporter du 1er janvier 2024 au 1er janvier 2025 l'exigence de 3,5 pour cent des surfaces de promotion de la biodiversité (SPB) dans les grandes cultures. Elle vise à ce que soit étudié le recours à d'autres outils ayant fait leurs preuves, ce qui permettrait d'éviter des effets indésirables. Après la décision du Conseil fédéral du 13 avril 2022 relative à l'introduction de cette obligation, celle-ci a déjà été reportée d'un an, c'est-à-dire au 1er janvier 2024 – cela a été dit à la tribune – pour des questions relatives aux incertitudes pesant sur l'approvisionnement, qui sont la conséquence de la guerre en Ukraine.



Ce n'est pas non plus la première fois que le Parlement se penche sur cette obligation. Le Parlement a déjà rejeté les interventions parlementaires semblables à ce sujet, par exemple la motion Chiesa 22.3567, "Renforcer la production de denrées alimentaires indigènes en reportant le projet visant à consacrer 3,5 pour cent des surfaces de terres ouvertes aux nouvelles surfaces de biodiversité", et la motion Rieder 22.3610, "Priorité à la production de denrées alimentaires".

Les exploitations agricoles ont donc eu plus d'un an pour se préparer. Entre-temps, la plupart des exploitations agricoles se sont confrontées à la nouvelle règle: elles ont adapté la planification de la rotation des cultures, elles ont constitué des surfaces de promotion de la biodiversité sur leurs terres assolées ou elles ont déjà acheté des semences. A cet égard, elles ont été appuyées par les services chargés d'appliquer la réglementation et par les responsables professionnels de la vulgarisation agricole. Les cantons ont aussi adapté leurs systèmes d'information avec certaines conséquences financières.

Il serait – et cela a d'ailleurs été dit à la tribune – contraire à la bonne foi de retarder d'un an supplémentaire l'entrée en vigueur des dispositions. Les exploitations qui ont déjà agi seraient pénalisées. En pratique, une mesure déjà mise en oeuvre serait annulée au tout dernier moment, laissant entrevoir une nouvelle adaptation des règles. Pour ces raisons, les présidents d'IP-Suisse et de Biosuisse, qui représentent tout de même plus de 50 pour cent des exploitations suisses, ont entre-temps réévalué leur position et se sont prononcés contre ce report de l'introduction dans un article publié le 20 novembre 2023. Néanmoins, l'applicabilité de la mesure – cela est dit dans l'avis du Conseil fédéral – sera évaluée l'année prochaine. Par la suite, nous déciderons, si nécessaire, d'éventuelles adaptations.

Afin de ne pas déstabiliser une nouvelle fois les exploitations et de ne pas nuire à la crédibilité de la politique agricole, le Conseil fédéral vous propose de rejeter la motion.

Präsident (Candinas Martin, M-E, GR): Die Mehrheit der Kommission beantragt, die Motion anzunehmen. Die Minderheit Bertschy und der Bundesrat beantragen, die Motion abzulehnen.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 23.3846/27725)

Für Annahme der Motion ... 119 Stimmen

Dagegen ... 68 Stimmen

(4 Enthaltungen)

Schluss der Sitzung um 19.05 Uhr

La séance est levée à 19 h 05

AB 2023 N 2192 / BO 2023 N 2192