

**N° 8060<sup>1</sup>**

**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2022-2023

---

## **PROJET DE LOI**

**concernant le soutien au développement durable des zones rurales**

\* \* \*

### **AVIS DE LA CHAMBRE D'AGRICULTURE**

(21.11.2022)

#### **A) QUANT AUX MOTIFS ET PROCESSUS D'ELABORATION DU PROJET**

##### **A.1. Un exposé des motifs intrigant**

« *Le projet de loi a pour objet d'organiser le cadre financier de la politique agricole européenne pour la période 2023 à 2027* ». Cette première phrase tirée de l'exposé des motifs accompagnant le projet de loi sous avis (ci-après le « *Projet* ») soulève d'emblée des questions quant à la pleine conscience des auteurs du *Projet* quant à l'importance avant tout économique et sociale de cette loi au regard du devenir de plus en plus incertain du monde agricole.

Aucun mot, dans l'exposé des motifs, sur l'importance accordée au secteur agricole<sup>1</sup>, ni de la situation précaire dans laquelle le secteur agricole se trouve, ou des objectifs de la nouvelle PAC et de l'obligation des Etats membres de définir des mesures jugées nécessaires pour les atteindre. Les auteurs du *Projet* se contentent par contre d'énumérer les textes de base communautaires et d'élucider leurs grands principes ainsi que la hiérarchie qui en découle. Cet exposé des motifs traduit malheureusement une approche et vision essentiellement administrative du *Projet* alors que, pour les agriculteurs et les jeunes qui auront encore le courage de s'engager dans cette voie, il se fera durement ressentir dans leur labeur quotidien.

##### **A.2. L'absence de concertation avec le secteur agricole**

La concertation avec la profession a été réduite au strict minimum imposé par la Commission européenne. A part quelques réunions isolées, le secteur agricole n'a pas vraiment été associé au processus de la réforme de la PAC. Lors de ces réunions, les ministres de l'agriculture successifs, qui prétendent avoir toujours été à l'écoute du secteur, l'ont plutôt informé, ponctuellement et avec parcimonie, sur les progrès des travaux. Ce n'est que lors de la consultation publique du plan stratégique nationale (PSN) que le secteur a vraiment pu prendre connaissance des grandes lignes « stratégiques » retenues par le ministère.

Encore faut-il préciser que le document soumis en octobre 2021 à la consultation publique était manifestement incomplet (il manquait notamment les montants d'aides des différentes mesures ainsi que les justifications économiques y relatives). Par ailleurs, l'analyse des 396 pages du document initial a dû se faire sans connaître le cadre réglementaire prévu pour l'établissement des plans stratégiques (i.e. le règlement (UE) 2021/2115 du 2 décembre 2021, publié après la clôture de la consultation publique !). Le secteur agricole a donc dû se prononcer par rapport au PSN en projet sans pouvoir apprécier le degré de latitude accordé aux Etats membres au niveau de la mise en œuvre de la réforme de la PAC. Sous pression de temps, de nombreuses organisations ont formulé leurs observations dans l'espoir que celles-ci soient considérées, du moins en partie, dans la version à soumettre à l'approbation

---

<sup>1</sup> Utilisé ici et dans le reste du document, de même que pour le mot « agriculteur », dans le sens large du terme, cad incluant les viticulteurs et horticulteurs.

de la Commission (la prise de position de la Chambre d'Agriculture est d'ailleurs annexée au présent avis).

Le PSN a bien évolué après la consultation publique, du moins en termes de nombre de pages. La version adoptée par le Conseil de gouvernement en date du 21 janvier 2022 comptait 612 pages (+ 55% par rapport à la version initiale du PSN). La version finale du PSN, résultant de la négociation (à huis clos) entre la Commission européenne et le Ministère de l'Agriculture, ne comptabilise pas moins de 881 pages (+ 122% par rapport à la version initiale). Malheureusement, jusqu'à ce jour, la Chambre d'Agriculture n'a pas réussi à identifier une seule adaptation dans la version approuvée du PSN qui serait attribuable à une proposition ou une revendication du secteur agricole !

Il n'y a pas même eu de débat autour de l'une ou l'autre idée injectée dans le processus de consultation du PSN ! Les auteurs de ce dernier se sont contentés d'établir un « Inventaire des contributions à la consultation publique du plan stratégique national de la PAC 2023 – 2027 » en assortant les contributions de commentaires tels que « *Les mesures suggérées ici sont en outre difficile à mettre en œuvre et très difficiles à contrôler.* » (p. 11).

Sur base de ces constats, la Chambre d'Agriculture ne peut s'empêcher de penser que la consultation publique ne découlait que d'une obligation légale mais n'a jamais eu pour objet réel d'associer la société civile, en particulier les agriculteurs, à l'élaboration du Plan.

### A.3. Des enjeux de taille mais des priorités trop déséquilibrées

Pourtant, l'enjeu de la réforme de la PAC est de taille ! La Commission européenne a fixé pas moins de dix objectifs clés pour la période de 2023 à 2027<sup>2</sup> :

1. assurer un revenu équitable aux agriculteurs;
2. renforcer la compétitivité;
3. améliorer la position des agriculteurs dans la chaîne alimentaire;
4. agir contre le changement climatique;
5. protéger l'environnement;
6. préserver les paysages et la biodiversité;
7. soutenir le renouvellement des générations;
8. dynamiser les zones rurales;
9. garantir la qualité des denrées alimentaires et la santé;
10. encourager les connaissances et l'innovation.

La PAC passe d'ailleurs d'une obligation de moyens à une obligation de résultats. Le PSN, et par conséquent la future loi agricole et ses nombreux règlements d'exécution, devraient donc mener à une amélioration perceptible au niveau des différentes thématiques susvisées. L'avis de la Chambre est cependant que l'importance associée aux différents objectifs se reflète de façon très déséquilibrée dans le PSN et le projet de loi sous objet.

Selon les données du STATEC, la population luxembourgeoise a augmenté, en 30 ans de 65% (100% si on prend en compte l'évolution du nombre de frontaliers), un taux inégalé dans toute l'Europe voire même au niveau mondial. Pendant ce même laps de temps, le Luxembourg aurait vu disparaître environ 20.000 ha de surfaces agricoles et sylvicoles (à noter que d'après le PSN la surface agricole utile indigène actuelle tournerait autour de 120.000 ha). L'urbanisation et l'évolution démographique continuent d'exercer une forte pression sur le secteur agricole.

L'évolution du revenu agricole est caractérisée par des fluctuations importantes suite à la volatilité des marchés agricoles. Face à des coûts de production croissants, l'écart entre le revenu agricole et le revenu de référence des autres catégories de notre société ne cesse de se creuser en défaveur du secteur agricole. Les auteurs du PSN décrivent la situation des revenus agricole comme suit (version approuvée par la Commission, p. 49) :

*« En comparant le revenu agricole aux revenus de référence, le revenu disponible par ménage ou par individu, on se rend compte des inégalités flagrantes auxquelles le secteur agricole est*

<sup>2</sup> [https://agriculture-et-europa-eu/commun-agricultural-policy/cap-overview/new-cap-2023-27/key-policy-directives-new-cap\\_fr](https://agriculture-et-europa-eu/commun-agricultural-policy/cap-overview/new-cap-2023-27/key-policy-directives-new-cap_fr)

soumis. L'institut officiel des statistique (STATEC) a déterminé au 1<sup>er</sup> janvier 2018, qu'un couple avec deux enfants aurait besoin de 4.079 € par mois pour vivre décemment, c'est-à-dire satisfaire ses besoins de base et participer activement à la société. Un couple sans enfants aurait besoin de 2.707 €. Ces seuils peuvent être considérés comme le revenu minimum (ou seuil de risque de pauvreté absolu) pour mener une vie décente au Luxembourg. Malheureusement, il faut constater que deux revenus moyens par UTA issus du secteur agricole permettent à peine d'atteindre le seuil minimal pour un couple, et sont loin d'atteindre le seuil pour un couple avec deux enfants. ».

La conséquence en est que le nombre d'exploitations agricoles, viticoles et horticoles continue à diminuer rapidement. Depuis l'an 2000 (période couverte par trois lois agraires successives), l'on observe une diminution de 31,5% au niveau de l'ensemble des exploitations. En viticulture, la réduction du nombre d'exploitations pendant ce même laps de temps est de 45% !

Tableau 1 : Evolution du nombre d'exploitations (agricoles, viticoles et horticoles) et viticoles

Année	Nombre d'exploitations		Superficie moyenne		Exploitations viticoles		Surface viticole moyenne	
	[n]	indice	[ha]	indice		indice	[ha]	indice
1990	3.803	139,4	33,2	70,9				
2000	2.728	100,0	46,8	100,0	436	100,0	3,0	100,0
2005	2449	89,8	52,7	112,6	365	83,7	3,5	114,9
2010	2.201	80,7	59,6	127,4	348	79,8	3,6	119,6
2013	2.077	76,1	63,1	134,8	329	75,5	3,9	129,3
2014	2.042	74,9	64,2	137,2	318	72,9	4,1	133,8
2015	2.022	74,1	65,0	138,9	289	66,3	4,5	147,5
2016	1.965	72,0	66,8	142,1	277	63,5	4,6	152,4
2017	1.943	71,2	67,5	144,2	272	62,4	4,8	156,9
2018	1.906	69,9	69,0	147,4	258	59,2	5,0	164,5
2019	1.872	68,6	70,3	150,2	249	57,1	5,2	169,8
2020	1.881	69,0	70,2	150,0	240	55,0	5,3	173,7
2021p	1.869	68,5	71,1	151,9	240	55,0	5,3	173,7

Source : Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural

Il est clair qu'une telle évolution induit la nécessité d'une restructuration en continu des exploitations agricoles, viticoles et horticoles. La modernisation des infrastructures et machines agricoles doit suivre le rythme de cette évolution structurelle et assurer l'augmentation des capacités dans un cadre normatif de plus en plus complexe - et face à des critiques croissantes et largement injustifiées à l'encontre des filières agricoles et plus particulièrement des pratiques d'élevage.

Tableau 2 : Evolution de la production bovine et porcine

Année	Nombre de détenteurs		Nombre de bovins			Nombre de détenteurs		Nombre de porcs		
		indice		par détenteur	indice		indice		par détenteur	indice
1990	2.631	143,8	217.451	83,0	74,1	704	222,8	75.463	107	42,1
2000	1.830	100,0	205.072	112,0	100,0	316	100,0	80.141	254	100,0
2005	1.564	85,5	185.235	118,0	105,4	151	47,8	90.147	531	209,1
2010	1.455	79,5	1.98.830	137,0	122,3	143	45,3	83.774	586	230,7
2013	1.338	73,1	196.623	145,0	129,5	112	35,4	87.518	781	307,5

Année	Nombre de détenteurs		Nombre de bovins			Nombre de détenteurs		Nombre de porcs		
		indice		par détenteur	indice		indice		par détenteur	indice
2014	1.311	71,6	198.780	152,0	135,7	102	32,3	87.092	854	336,2
2015	1.290	70,5	201.036	156,0	139,3	103	32,6	95.337	926	364,6
2016	1.264	69,1	201.416	159,0	142,0	100	31,6	92.312	923	363,4
2017	1.242	67,9	202.281	163,0	145,5	101	32,0	96.761	958	377,2
2018	1.221	66,7	196.127	161,0	143,8	90	28,5	91.736	1.019	401,2
2019	1.185	64,8	193.575	163,0	145,5	81	25,6	84.065	1.038	408,7
2020	1.191	65,1	191.360	161,0	143,8	72	22,8	85.048	1.181	465,0
2021p	1.167	63,8	189.543	162,0	144,6	74	23,4	82.367	1.113	438,2

Source : Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural

Pour des raisons pédo-géologiques, topographiques et climatiques, l'élevage est de façon évidente le pilier de l'agriculture luxembourgeoise. Dans le contexte précité, on observe, au niveau des exploitations agricoles, une nette tendance vers une spécialisation (production de lait, élevage de bovins resp. de porcs). Cette spécialisation a d'ailleurs été encouragée et soutenue financièrement par les lois agraires successives. La décision politique d'abolir les quotas laitiers avec effet au 1<sup>er</sup> avril 2015 a eu un effet accélérateur à cet égard.

Les marges bénéficiaires exiguës (et pleinement exposées aux fluctuations des marchés) ainsi que le coût élevé de la main d'œuvre nécessitent une rationalisation des processus de production. En effet, la quantité de main d'œuvre agricole n'évolue pas au même rythme que la surface des exploitations resp. la taille de leurs troupeaux (cf. tableau 3).

Tableau 3 : Evolution du nombre d'exploitations agricoles et de la main d'œuvre agricole

	1990	2000	2005	2010	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021p
Nombre d'exploitations agricoles	3.803	2.728	2.449	2.201	2.022	1.965	1.943	1.906	1.872	1.881	1.869
Main d'oeuvre agricole totale [UTA*]	5.955	4.292	3.986	3.726	3.534	3.444	3.429	3.418	3.342	3.548	3.521
dont main d'oeuvre non familiale [UTA*]	675	698	654	765	1.005	1.039	1.041	1.076	1.064	1.142	1.129
UTA*/expl. agricole	1,57	1,57	1,63	1,69	1,75	1,75	1,76	1,79	1,79	1,89	1,88
indice	99,5	100,0	103,5	107,6	111,1	111,4	112,2	114,0	113,5	119,9	119,7

Source : Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural

\* une UTA correspond à une personnes travaillant à temps plein pendant un an (2.200 heures)

L'exploitation moyenne devient de plus en plus grande, sans disposer de significativement plus de main d'œuvre pour exécuter un volume de travail nettement plus important, et sans que l'augmentation de la taille ne permette une augmentation significative du revenu. Elle évolue dans un contexte se caractérisant par une forte stagnation des prix des principales productions « départ ferme » – à prix courants ! (cf. tableau 4) – alors qu'elle est confrontée à des coûts de production en augmentation régulière et importante (inflation de près de 100% entre 1990 et 2022).

Tableau 4 : Evolution des prix nets au producteur départ ferme (HTVA) (prix courants)

	1990	2000	2010	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Froment panifiable (€/dt)	17,65	13,10	17,27	15,91	14,90	15,37	18,40	16,11	18,04
Seigle panifiable (€/dt)	16,24	9,54	14,25	14,21	14,23	14,20	18,31	14,43	13,54
Colza alimentaire (€/dt)	37,56	17,60	30,50	34,17	33,69	33,85	33,80	34,73	35,65
Orge de brasserie (€/dt)	17,60	11,53	12,75	18,15	16,00	-	15,82	14,86	15,75
Viande bovine (€/kg abattu)	3,11	2,47	2,79	3,36	3,39	3,31	3,37	3,29	3,16
Viande porcine (€/kg abattu)	1,72	1,43	1,26	1,33	1,42	1,50	1,31	1,53	1,46
Lait (€/kg, 3,7% mat.gr., 3,3% mat.prot.)	0,3582	0,3041	0,2847	0,2832	0,2639	0,3346	0,3170	0,3169	0,3247
Oeufs (€/oeuf)	-	0,10	0,15	0,17	0,17	0,16	0,17	0,17	0,18

Source : Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural

Dans le contexte de cette « évolution » des prix au producteur, il importe de noter que depuis le 1<sup>er</sup> septembre 1989, le Luxembourg a connu pas moins de 27 tranches indiciaires (sans compter la tranche indiciaire la plus récente reportée en 2023) ! Chacune d'elles s'est traduite, au niveau des exploitations agricoles, viticoles et horticoles, par une augmentation des coûts de production et des coûts salariaux (32% de la main d'œuvre agricole totale est désormais assurée par des salariés resp. des journaliers contre uniquement 16% en 2000 ; cf. tableau 3). Dans le passé, les exploitations ont essayé, tant bien que mal, de remédier à cette disparité entre l'évolution des prix au producteur et des coûts de production par un agrandissement de leur exploitation (surfaces, cheptel), une augmentation de la productivité unitaire (par hectare ou par animal) et des efforts de rationalisation constants.

Le manque de perspectives au niveau des productions traditionnelles ainsi que la situation générale de l'agriculture ont amené un certain nombre d'exploitations à se diversifier. On constate en effet une progression tant au niveau de la production de fruits (159 ha en 2017 contre 178 ha en 2021) qu'au niveau de la production de légumes (146 ha en 2017 contre 219 ha en 2021). La production de fruits et de légumes est un secteur d'activité dont le potentiel n'est certes pas encore épuisé, mais les producteurs rencontrent déjà les premiers signes de saturation du marché. Les coûts de production élevés (main d'œuvre, prix de l'eau), la disponibilité limitée de surfaces se prêtant à ce type de productions ainsi que l'approche restrictive en matière d'autorisations d'irrigation constituent des facteurs limitatifs pour la développer de manière significative au Luxembourg.

Le mode de production biologique ne connaît, malgré un soutien politique considérable, qu'une modeste augmentation, qui est encore loin de suivre le développement de la demande. Les exploitants en mode biologique connaissent une situation de revenu similaire à leurs collègues en mode conventionnel et se retrouvent dans une situation concurrentielle particulièrement délicate par rapport aux producteurs étrangers.

Quant à la viticulture luxembourgeoise, elle est confrontée à une concurrence de plus en plus intense de vins étrangers sur les marchés. Environ un tiers de notre production annuelle moyenne (de l'ordre de 100.000 hl de vins et de crémants) est écoulé sur le marché étranger (notamment en Belgique), tandis que les importations de vins et de mousseux se situent autour de 225.000 hl (dont plus de 50% de vins rouges et rosés). Alors que les exportations de vins et autres produits viticoles sont en régression, les importations connaissent une augmentation constante et exercent une pression accrue sur nos producteurs indigènes.

La récente crise sanitaire associée à la fermeture de toutes ses frontières par les pays limitrophes et un repli sur soi de chaque pays européen ont mis en lumière la vulnérabilité du Luxembourg et sa très grande dépendance vis-à-vis de l'étranger, à tous les niveaux, y compris en matière de produits alimentaires. A la déstabilisation du commerce mondial des produits, notamment agricoles, issue de cette crise sanitaire et de l'agression russe contre l'Ukraine s'ajoute un risque majeur qui se matérialise progressivement et de façon alarmante, à savoir celui lié aux conséquences du dérèglement et réchauffement climatique. Celui-ci est susceptible de rabattre de façon dramatique les cartes de la production alimentaire mondiale et d'affecter, de façon directe et indirecte, la sécurité alimentaire du Luxembourg.

Les quelques chiffres et événements voire projections exposées ci-avant démontrent clairement la nécessité d'un soutien continu et efficace des exploitations par la loi agraire, sans quoi, le secteur

agricole indigène pourrait s'avérer être à risque et avec lui la sécurité alimentaire du pays. Ce soutien passe par des appuis à la fois financiers et techniques, voire commerciaux de la part des clients invités à privilégier l'achat de denrées produites localement, mais également par une réduction et simplification des mesures restrictives qui, aujourd'hui, mettent le monde agricole sous forte pression et, comme jamais auparavant, motivent les jeunes aspirants agriculteurs à choisir des voies professionnelles alternatives au métier de l'agriculture.

\*

## B) CONSIDERATIONS GENERALES RELATIVES AU PROJET DE LOI

La présente section se focalise sur des questions stratégiques jugées particulièrement critiques par la Chambre. Celle-ci sont structurées autour de cinq grands thèmes qui sont :

1. la définition de l'agriculteur actif (art. 1<sup>er</sup> du Projet) ;
2. les aides prévues pour les jeunes agriculteurs (art. 2, 11 et 36 à 42 du Projet) ;
3. l'introduction d'un régime d'autorisation dans la production animale (art. 6 à 7 du Projet) ;
4. les modifications prévues au niveau des paiements directs (art. 8 à 15 du Projet) ;
5. les aides aux investissements prévues pour les exploitants agricoles (art. 16 à 24 du Projet).

Ces analyses et critiques ne sauraient néanmoins être considérées comme exhaustives. La section C, qui présente les commentaires détaillés aux articles, soulève des considérations complémentaires d'importance similaires mais plus isolées et que le lecteur est invité à considérer avec tout autant d'attention.

### B.1. Quant à la définition de l'agriculteur actif (art. 1<sup>er</sup> du Projet)

Concernant la définition de l'agriculteur actif, le règlement (UE) 2021/2115 du Parlement Européen et du Conseil du 2 décembre 2021 dispose à l'article 4, paragraphe 5, ce qui suit :

*« L'« agriculteur actif » est déterminé de façon à garantir que l'aide ne soit accordée qu'aux personnes physiques ou morales ou aux groupements de personnes physiques ou morales exerçant au moins un niveau minimal d'activité agricole, sans nécessairement exclure la possibilité d'accorder l'aide aux agriculteurs pluriactifs ou aux agriculteurs à temps partiel.*

*Pour déterminer qui est un « agriculteur actif », les États membres appliquent des critères objectifs et non discriminatoires tels que le revenu, la main-d'œuvre occupée sur l'exploitation agricole, l'objet social et l'inscription de ses activités agricoles dans les registres nationaux ou régionaux. Ces critères peuvent être introduits sous une ou plusieurs formes choisies par les États membres, y compris au moyen d'une liste négative empêchant un agriculteur d'être considéré comme un agriculteur actif. »*

En vertu de l'article 4, paragraphe 2 dudit règlement, le niveau minimal d'activité agricole peut être atteint par « la production de produits agricoles » ou « le maintien de la surface agricole dans un état qui la rend adaptée au pâturage ou à la culture, sans action préparatoire allant au-delà du recours à des pratiques agricoles courantes et à des machines agricoles courantes ».

Pour définir l'agriculteur actif, les auteurs du Projet ont décidé d'appliquer, en sus du niveau minimal d'activité agricole tel que défini par le règlement (UE) 2021/2115, les deux critères suivants :

- superficie minimale de 3 hectares de terres agricoles, 50 ares de pépinières, 30 ares de vergers, 25 ares de terres maraîchères ou 10 ares de vignobles ;
- affiliation comme indépendant agricole auprès du CCSS resp. exercice d'une activité agricole comme objet social dans le cas d'une personne morale.

Les surfaces minimales reprises dans le Projet avaient été introduites par la loi du 18 avril 2008 concernant le renouvellement du soutien au développement rural. Malgré la restructuration considérable du secteur agricole (cf. tableau 1), ces seuils n'ont jamais été adaptés. Il est toutefois clair que les faibles revenus pouvant être générés sur de telles surfaces ne permettent pas d'assurer la viabilité économique d'une exploitation agricole. En effet, pour les filières à la plus forte valeur ajoutée par superficie (maraîchage plein air, pépinières), la production standard (« Standard-Output » ; SO)

généralisable sur ces surfaces n'excédera pas les 10.000 à 15.000 € alors que le seuil actuel pour une exploitation agricole à titre accessoire est de 25.000 € SO et celui pour une exploitation à titre principal de 75.000 € SO.

Le lecteur attentif remarquera d'ailleurs que le Projet entend abolir ces deux notions historiques d'exploitation « à titre principal » et « à titre accessoire ». La production de denrées alimentaires en tant qu'activité économique ne se trouve apparemment plus au centre de la politique agricole nationale.

Reste à noter que, contrairement à ce que le commentaire de l'article 1<sup>er</sup> du Projet prétend, ce n'est pas le critère de la surface minimale qui est utilisé au niveau de la réglementation en matière de sécurité sociale pour déterminer l'affiliation en tant qu'agriculteur, mais la marge brute standard (MBS) totale de l'exploitation (9.600 €). Il est d'ailleurs prévu de remplacer celle-ci par la production standard (SO).

Même si les changements envisagés par les auteurs du Projet peuvent sembler subtils, il n'en demeure pas moins que la profession d'agriculteur (au sens large du terme) s'en retrouve affaiblie :

- Les conditions proposées relatives aux seuils de superficies à exploiter ouvrent la porte du statut d'« agriculteur actif » à des personnes ne pouvant, selon l'avis de la Chambre, que très difficilement être reconnus comme tels.
- En outre, le Projet abolit toute obligation de disposer d'une quelconque formation ou expérience professionnelle pour être qualifié d'agriculteur actif.

Ces « agriculteurs actifs » selon les conditions assouplies proposées par le législateur, pourront ainsi accéder à la majorité des régimes d'aides prévus au niveau du Projet, y inclus les aides aux investissements (avec des plafonds d'investissement maximaux de 2.000.000 € par exploitation).

Face aux attentes croissantes de la société, notamment en termes de réduction de l'impact environnemental des pratiques agricoles ou encore de bien-être animal, et vu la complexité du métier d'agriculteur, de viticulteur resp. d'horticulteur, il est tout simplement inconcevable que les critères d'éligibilité soient pratiquement réduits à néant. Alors que des critères stricts en termes de formation règlent l'accès à la majorité des métiers (p.ex. métiers de l'artisanat), la profession agricole est discriminée en se voyant confrontée à une politique de deux poids, deux mesures.

Il est à craindre que des propriétaires de fonds agricoles (personnes physiques ou personnes morales) puissent être amenés à exploiter eux-mêmes leurs terrains, non pour produire, mais dans le seul but de maximiser les aides, notamment via des mesures d'extensification (éventuellement en combinaison avec un projet d'agrivoltaïsme). Etant donné que ceci pourrait aisément rapporter au propriétaire plus que le fermage usuel, le risque d'une telle évolution est bien réel. Des exemples récents que nos ressortissants nous rapportent, vont justement dans cette direction. Vu la pression foncière au Luxembourg, une perte de terrain est extrêmement difficile à combler pour les exploitants agricoles concernés. Dès lors, la Chambre d'Agriculture, persuadée que production agricole et services écosystémiques ne s'excluent pas, demande à ce que les mesures nécessaires soient prises pour éviter de tels scénarios.

S'il est de la volonté des auteurs du Projet de soutenir les exploitations agricoles de type familial, la Chambre d'Agriculture insiste à ce que la définition de l'agriculteur actif soit en mesure de protéger ce type d'exploitation. Il importe notamment d'éviter des abus potentiels dans le contexte d'exploitations agricoles gérées sous forme de personnes morales (cf. nos revendications relatives à l'art. 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, point 3<sup>o</sup>).

Face à l'approche simpliste favorisée par les auteurs du projet pour définir l'agriculteur actif, la Chambre d'Agriculture exige que la position de l'agriculteur au sein de la PAC soit renforcée par des critères dignes de ce nom.

Parmi les nombreuses définitions de l'agriculture, le renommé Larousse associe au métier de l'agriculteur l'« ensemble des activités développées par l'homme, dans un milieu biologique et socio-économique donné, pour obtenir les produits végétaux et animaux qui lui sont utiles, en particulier ceux destinés à son alimentation ». L'exercice d'une activité agricole minimale, sans le moindre objectif de produire quoi que ce soit, sur la majorité, voire l'ensemble des surfaces d'une exploitation est clairement à proscrire (cf. nos revendications relatives à l'art. 1<sup>er</sup> resp. 3).

Si l'abandon de terres agricoles constitue un risque réel dans certaines régions rurales de l'Union européenne (ce qui justifie en effet un certain soutien financier), ceci n'est clairement pas le cas au Luxembourg. Découpler le statut de l'agriculteur actif de tout objectif de production ne tient par ailleurs

aucunement compte de l'enjeu de la souveraineté alimentaire, qui, rappelons-le, était à l'origine de la PAC et que la guerre en Ukraine a malheureusement fait resurgir.

Les moyens budgétaires mis à disposition pour la mise en œuvre de la PAC ne sont pas négligeables tout de même limités et, de surcroît, plutôt en régression. Par contre, les objectifs de la PAC deviennent de plus en plus ambitieux, ce qui nécessite un ciblage au niveau des aides accordées. La Chambre d'Agriculture est profondément d'avis que ces moyens budgétaires devraient prioritairement servir à soutenir les agriculteurs, dont le revenu agricole constitue une part substantielle, sinon la totalité de leur revenu. Ceci n'empêche aucunement que des non-agriculteurs puissent p.ex. être indemnisés pour des services écosystémiques précis. En effet, le commentaire de l'article 1<sup>er</sup> mentionne que « *Pour certaines aides financières, le cercle des bénéficiaires est élargi à des personnes qui ne sont pas agriculteurs actifs mais qui, par des activités diverses ou d'envergure plus restreinte présentant un lien même ténu avec l'agriculture, agissent au bénéfice de la flore ou de la faune.* ».

Ainsi, la Chambre plaide clairement pour :

- que la part des surfaces agricoles d'une exploitation agricole soumises à des mesures d'extensification soit limitée.
- définir un niveau de revenu minimal (25.000 € SO), à partir duquel un gestionnaire de terres agricoles est à considérer comme agriculteur actif. Ce montant de 25.000 € est fixé au niveau du règlement d'exécution de la loi agraire en vigueur dans le contexte de la dimension économique « *susceptible d'assurer la viabilité économique de l'activité agricole* » (terminologie utilisée pour définir une exploitation à titre accessoire). Etant donné que le règlement (UE) 2021/2115 mentionne explicitement le revenu en tant que critère objectif et non discriminatoire, cette façon de procéder serait pleinement compatible avec les exigences communautaires. L'application du revenu comme critère permettrait notamment d'éviter qu'une exploitation ne soit créée ou maintenue dans le seul but de cumuler des aides d'extensification.
- qu'une formation respectivement une expérience professionnelle minimale soient imposée comme critère sélectif sans que cet élément ne soit considéré comme discriminatoire. Cette position, également abordée dans la prochaine section B.2, est d'ailleurs soutenue par l'article 4, paragraphe 7, du règlement (UE) 2021/2115. Ces deux critères complémentaires devraient être intégrés en tant que critères d'éligibilité. L'expérience professionnelle ne saurait être inférieure à 2 ans (à raison de 40 heures/semaines) dans le cas d'une personne sans formation agricole.
- que l'ayant-droit / au moins un associé de toute « personne morale » remplisse les mêmes critères que ceux prévus pour les personnes physiques. Alternativement, cette ouverture proposée par le législateur dans le présent Projet fait courir le risque d'ouvrir une brèche incompatible avec les considérations portées à l'égard des personnes physiques souhaitant être reconnues comme agriculteur actif.
- dans cet ordre d'idées et notamment dans un souci de soutenir au mieux les jeunes agriculteurs, que l'accès des bénéficiaires d'une pension de vieillesse resp. d'une pension d'invalidité permanente (uniquement rente complète) aux régimes d'aides soit limité en les excluant de la définition de l'agriculteur actif. Si la Chambre d'Agriculture ne veut pas interdire à ces personnes l'exercice d'une activité agricole, il n'en reste pas moins qu'il faudrait veiller, en raison de la forte pression foncière au Luxembourg, à réduire le risque que des surfaces agricoles importantes soient bloquées par des exploitants en fin de vie professionnelle. Selon les auteurs du PSN (p. 59), 6.119 des 120.615 ha de surface agricole utile (SAU) indigène seraient actuellement exploités par des retraités.



Les revendications de la Chambre d'Agriculture en relation avec la définition de « l'agriculteur actif » se résument comme suit :

- Assurer, e.a. via la définition de l'agriculteur actif, que le soutien financier de la PAC soit ciblé prioritairement vers les agriculteurs dont le revenu agricole constitue une part substantielle sinon la totalité de leur revenu.
- Définir un niveau de revenu minimal (25.000 € SO), à partir duquel un gestionnaire de terres agricoles est à considérer comme agriculteur actif.
- Renforcer la définition de l'agriculteur actif par des critères de qualification professionnelle (formation, expérience professionnelle).
- Exclure les bénéficiaires d'une pension de vieillesse ou d'une pension d'invalidité permanente (rente complète) de la définition de l'agriculteur actif.
- Requérir que la production de produits agricoles constitue l'activité principale d'une exploitation agricole.
- Limiter, au niveau de chaque exploitant agricole souhaitant bénéficier du statut actif, la part des surfaces agricoles soumises à une activité extensive (minimale) (max.10 %).

## **B.2. Quant aux aides prévues pour les jeunes agriculteurs (art. 2, 11 et 36 à 42 du Projet)**

En vertu des dispositions de l'article 4, paragraphe 6, du règlement (UE) 2021/2115, les Etats membres doivent définir le jeune agriculteur en tenant compte des critères suivants :

- a. une limite d'âge supérieure située entre 35 et 40 ans ;
- b. les conditions à remplir pour être „chef d'exploitation“ ;
- c. la formation appropriée ou les compétences requises.

Alors que le Projet renvoie à un règlement d'exécution qui devra arrêter la liste des diplômes reconnus dans le cadre des deux régimes d'aides précités, il nous semble d'ores et déjà nécessaire de formuler nos revendications y relatives. En effet, les auteurs du PSN proposent de reconnaître aussi les formations non agricoles dans le cadre des régimes d'aides prévus pour les jeunes agriculteurs (p. 338).

Comme énoncé au point B.1., les critères d'éligibilité devraient, de l'avis de la Chambre d'Agriculture, prendre en compte la complexité croissante du métier d'agriculteur, de viticulteur resp. d'horticulteur ainsi que les attentes grandissantes de la société, notamment en termes de pratiques agricoles plus respectueuses de considérations environnementales ou de bien-être animal tout en continuant à garantir la sécurité alimentaire des populations. La Chambre d'Agriculture estime que les exigences auxquelles les futurs chefs d'exploitation devront satisfaire, seront indéniablement de plus en plus élevées et complexes.

La Chambre d'Agriculture estime dès lors que les deux régimes d'aides prévus pour les jeunes agriculteurs (aide complémentaire au revenu ; prime d'installation) devraient se limiter aux seuls détenteurs d'un diplôme agricole, viticole ou horticole resp. d'un diplôme dans une formation dans un métier apparenté (au moins niveau DAP), d'autant plus que l'aide complémentaire au revenu pour jeunes agriculteurs sera réduite proportionnellement si le nombre de jeunes agriculteurs excède la valeur cible prévue dans le PSN (p. 377 ; 125 demandes sur la période de programmation 2023-2027, soient 25 demandes par an). Notre chambre professionnelle ne saurait accepter que les détenteurs d'un diplôme agricole soient lésés par le seul fait que le nombre attendu de demandes soit dépassé par les demandes de diplômés non agricoles.

Il est important de noter qu'un tel diplôme agricole peut être obtenu non seulement via le parcours scolaire traditionnel, mais aussi via la procédure de la validation des acquis de l'expérience (VAE). Cette voie d'obtention d'une qualification s'ouvre à toutes celles et ceux qui peuvent se prévaloir d'une expérience professionnelle et/ou extraprofessionnelle d'au moins trois ans (soit 5.000 heures) en rapport direct avec la qualification demandée. Toute demande de validation se fait sur présentation d'un dossier, et est soumise pour analyse et décision à une commission de validation. Pour obtenir une validation, un candidat doit prouver (à la Commission de validation) qu'il possède les connaissances, aptitudes et compétences figurant au programme cadre de la qualification visée.

Reste encore à noter que le montant de l'aide complémentaire au revenu reste inchangé (max. 6.660 € par an pendant 5 ans). Il s'en suit que l'effet réel de cette aide sur le revenu du jeune agriculteur

sera considérablement amoindri par rapport à la période de programmation actuelle. En effet, en prenant en compte l'inflation entre juin 2016 et juin 2022 (15,43%), le montant de l'aide devrait en principe être porté à au moins 7.688 €<sup>3</sup> pour compenser cette perte du pouvoir d'achat.

La Chambre d'Agriculture salue le fait que le montant maximal de l'aide d'installation ait été porté de 70.000 € à 100.000 €. Elle s'exprime toutefois en faveur d'un montant d'aide modulé en fonction du diplôme afin d'inciter les jeunes à aspirer à un niveau d'études plus élevé. Alors que les détenteurs d'un DAP pourraient prétendre à une prime de base de 30.000 €, une majoration serait accordée aux détenteurs d'un diplôme de technicien (5.000 €) resp. d'un diplôme universitaire (10.000 €). De l'avis de la Chambre d'Agriculture, la majoration prévue pour indemniser le stage de six mois à l'étranger devrait être portée de 20.000 € à 30.000 €. Le paiement d'une majoration supplémentaire de 30.000 € pourrait être lié à l'achèvement du plan d'entreprise.

Reste à noter que la simple reconduction des deux régimes d'aides ne suffira guère à améliorer la pyramide des âges dans le secteur agricole luxembourgeois. D'après les informations fournies par le MAVDR<sup>4</sup>, 63,51% des chefs d'exploitation seraient âgés de 50 ans ou plus. 19,75% des chefs d'exploitations auraient même atteint ou dépassé l'âge de la pension de vieillesse. Dans moins d'un tiers des cas (catégorie « 50 ans et plus »), la succession serait assurée. La succession serait incertaine ou non assurée dans 45% des 1.869 exploitations agricoles répertoriées en 2021 ! Jusqu'à présent, la PAC n'a apparemment pas trouvé de remède au manque de perspectives d'avenir en agriculture, situation qui risque encore d'être renforcée par le régime d'autorisation prévu dans la production animale (cf. point B.3. du présent avis) ainsi que les pressions toujours plus grandes et la complexification administrative incessante appliquées au secteur agricole. La Chambre d'Agriculture tient à alerter les autorités publiques nationales sur le fait que la désillusion des agriculteurs, y compris parmi la potentielle relève générationnelle, atteint des niveaux jamais perçus auparavant.

Les revendications de la Chambre d'Agriculture en relation avec la question des aides aux jeunes agriculteurs se résument comme suit :

- Exiger, dans le cadre des aides prévues pour les jeunes agriculteurs, une formation agricole, viticole ou horticole (ou une formation dans un métier apparenté) sanctionnée au moins par un diplôme d'aptitude professionnelle.
- Ajuster le montant de l'aide complémentaire au revenu en tenant compte de l'inflation depuis la mise en vigueur de la loi agraire actuelle.
- Prévoir, au niveau de la prime d'installation, plusieurs majorations visant à valoriser davantage le diplôme du jeune agriculteur, le stage à l'étranger ainsi que le plan d'entreprise.

### **B.3. Quant à l'introduction d'un régime d'autorisation dans la production animale (art. 6 à 7 du Projet)**

Les auteurs du Projet proposent d'introduire un régime d'autorisation dans le but de limiter, voire de réduire les émissions d'ammoniac (et subsidiairement ceux des gaz à effet de serre).

Pour commencer, la Chambre d'Agriculture se doit de signaler que cet engagement national relatif au niveau de réduction des émissions d'ammoniac a été arrêté en 2016 sans la moindre étude préliminaire et notamment sans prendre en compte l'évolution historique du cheptel au Luxembourg qui était à son point le plus bas en 2005, année de référence fixée au niveau de la directive NEC (cf. tableau 2).

En second lieu, la Chambre d'Agriculture regrette fortement que cette mesure proposée dans l'art. 6 et 7 du Projet relatif à l'introduction d'un régime d'autorisation dans la production animale n'ait fait l'objet d'aucune concertation préalable avec le secteur agricole. D'un point de vue juridique, le régime d'autorisation proposé soulève en premier lieu des questions fondamentales relatives à la proportionnalité resp. à la liberté d'entreprendre. Qui plus est, la Chambre d'Agriculture estime qu'elle manque de cohérence et, de surcroît, contrairement à ce qui est avancé dans l'exposé des motifs, ne contribue que marginalement à atteindre les réductions d'émissions auxquelles le Gouvernement luxembourgeois s'est engagé.

<sup>3</sup> <https://statistiques.public.lu/fr/services-public/simulateurs/inflation.html>

<sup>4</sup> <https://agriculture.public.lu/de/actualites/2022/novembre-2022/qp7101-martine-hansen-pyramide-age-secteur-agricole.html>

Notons dans ce contexte que l'augmentation du cheptel bovin est intimement liée à la décision politique d'abolir les quotas laitiers. Elle était non seulement prévisible mais s'est effectuée sous les yeux et avec le soutien financier des auteurs du Projet. La Chambre d'Agriculture se doit donc d'attester aux autorités politiques une coresponsabilité évidente. Partageant l'avis d'une nécessité d'agir urgemment sur les causes du réchauffement climatique, elle estime néanmoins que le régime d'autorisation tel que proposé dans le Projet nécessite d'être ajusté afin de ne pas compromettre la compétitivité des exploitations et d'assurer le maintien d'une agriculture viable et durable.

Dans sa forme actuelle, le régime d'autorisation aurait pour effet de geler les cheptels de la vaste majorité des exploitations (celles dont la production animale moyenne des années 2020 à 2022 correspond à plus de 2 UTA) et ceci indépendamment des mesures individuelles mises en place pour réduire les émissions. Ainsi, il ôterait aux éleveurs, sans aucune compensation, le mécanisme de l'économie d'échelle qui, jusqu'à présent, a contribué à stabiliser leur revenu et à maintenir la compétitivité par rapport à la concurrence étrangère, voire mondiale. Le régime d'autorisation ne comporte de surcroît aucun élément incitatif pour réduire les émissions à l'échelle de l'exploitation individuelle.

A noter aussi qu'interdire tout simplement la croissance individuelle des exploitations agricoles constituerait un frein considérable à la modernisation de celles-ci. Toute perte d'économie d'échelle réduit la compétitivité et augmente ainsi les coûts de production (par unité produite). Ceci se répercute sur le revenu réalisable et par la suite sur la liquidité des exploitations. L'impact potentiel du régime d'autorisation proposé sur la modernisation des exploitations devient évident. Une exploitation qui ne réussit plus à s'adapter au rythme de la modernisation, est en principe vouée à la disparition. Le renouvellement des générations (objectif n°7 de la Commission Européenne pour la période de 2023 à 2027) s'en retrouve considérablement affaibli (cf. point B.2. du présent avis). L'approche restrictive des auteurs du projet en matière de croissance des exploitations risque ainsi, in fine, d'accélérer les changements structurels dans l'agriculture qui, rappelons-le, se sont traduits par une réduction du nombre d'exploitations de moitié en 30 ans !

Persuadé que des efforts concertés seront nécessaires pour avancer dans la thématique des émissions d'ammoniac, le secteur agricole propose d'affronter le problème de ces émissions sur base des mesures suivantes :

1. Aucune (!) aide à l'investissement pour des projets portant le nombre d'unités de travail annuel provenant de la production animale au-delà de 5. Ceci devrait avoir un effet dissuasif en termes d'agrandissement du cheptel sur les exploitations qui approchent actuellement les 5 UTA. Les rénovations devraient toutefois rester éligibles et être encouragées par des taux d'aide majorés (améliorer la compétitivité ; inciter les exploitations à contribuer aux objectifs environnementaux et de bien-être animal).
2. Ne plus subventionner les épandeurs de lisier à pendillard (« Schleppschlauch-Technik ») afin de maximiser le niveau de réduction des émissions d'ammoniac.
3. Monitoring des exploitations d'éleveurs souhaitant augmenter leur cheptel. Ce monitoring servira à établir un état des lieux en matière de durabilité de la production, effectuer une analyse comparative avec d'autres exploitations et documenter les progrès réalisés. Il devrait couvrir au moins une période de trois ans en amont d'une demande.
4. Lier l'autorisation d'augmenter le cheptel à des engagements agro-environnementaux (prime pour l'instauration d'une agriculture durable et respectueuse de l'environnement ; épandage du lisier à l'aide d'un épandeur à sabots trainés ou d'un injecteur ; incorporation rapide de fumier) et à des critères de durabilité issus du monitoring (bilan azoté ; autarcie fourragère et protéique chez les ruminants). En vue d'une autorisation, le demandeur devrait démontrer ses efforts en matière de durabilité et les résultats/progrès qui en résultent. Cet engagement devrait couvrir au moins une période de trois ans en amont d'une demande et être maintenu après l'augmentation du cheptel, au risque de devoir réduire le cheptel en cas de non-conformité.
5. Mesures appropriées en matière de gestion des effluents d'élevage (à prévoir notamment au niveau de la directive nitrates) :
  - a. ajustement des périodes d'épandage (effet direct sur les émissions d'ammoniac) ;
  - b. mise en place d'un système informatique pour la déclaration obligatoire des épandages (lutter contre les infractions potentielles ; effet indirect sur les émissions d'ammoniac) ;
  - c. adaptation ponctuelle de la méthode de calcul des unités fertilisantes (UF) d'une exploitation (effet indirect sur les émissions d'ammoniac).

Les mesures proposées sous 1. et 2. sont nettement plus strictes que ce qui est prévu par les auteurs du Projet. La première contribue à ne pas faire augmenter outre-mesure les émissions d'ammoniac alors que la seconde maximise le niveau de réduction des émissions d'ammoniac liées à l'épandage.

Dans le contexte du régime d'autorisation proposé, et considérant qu'une croissance contrôlée des cheptels individuels associée à des mesures de réduction ciblées devrait permettre de désamorcer la situation actuelle en matière d'émissions d'ammoniac, la Chambre d'Agriculture peut toutefois consentir au plafond de 5 UTA pour la période de programmation de 2023 à 2027 mais sous condition que cette valeur soit renégociée pour la période suivante sur base d'une analyse approfondie. Dans ce contexte, une attention particulière devrait être apportée au cas de figure d'exploitations agricoles du type « multifamilial ». De l'avis de la Chambre d'Agriculture, il sera nécessaire de multiplier le plafond susvisé par un coefficient adapté (éventuellement dégressif) pour tenir dûment compte du fait qu'une telle exploitation doit nourrir plusieurs familles.

Les revendications de la Chambre d'Agriculture en relation avec l'introduction d'un régime d'autorisation en matière de production animale se résument comme suit :

- Ajuster le régime d'autorisation proposé afin qu'il incite les éleveurs à mettre en œuvre des mesures de réduction des émissions d'ammoniac et les récompense pour leur contribution aux objectifs de réduction.
- Renégocier, le cas échéant, les objectifs de réduction en faisant valoir que le cheptel bovin luxembourgeois en 2005 (année de référence arrêtée par la directive NEC) était à son point le plus bas (cf. tableau 2).

#### **B.4. Quant aux modifications prévues au niveau des paiements directs (art. 8 à 15 du Projet)**

Les paiements directs du 1<sup>er</sup> pilier englobent l'aide de base au revenu (communément appelée « jeton »), l'aide redistributive complémentaire au revenu, l'aide complémentaire au revenu pour jeunes agriculteurs, les aides couplées (vaches allaitantes ; cultures maraîchères et arboriculture ; légumineuses) ainsi que les éco-régimes. Du point de vue revenu, les paiements directs sont essentiels pour les exploitations agricoles, indépendamment de leur orientation technico-économique resp. de leur dimension. Or, c'est précisément au niveau de ces aides que la réforme de la PAC opère le plus de changements.

D'une part, le budget sera légèrement réduit par rapport à la période de programmation en cours, ceci dû au mécanisme de « convergence externe » des aides au revenu entre les Etats membres. En plus, l'architecture du 1<sup>er</sup> pilier sera largement remaniée de sorte que nombre d'exploitations risquent des pertes de revenu pouvant atteindre plusieurs dizaines de milliers d'euros par an. Le paiement vert (ou verdissement) sera supprimé. Les montants des « jetons » seront réduits d'environ 30% et ramenés progressivement vers un montant unitaire en 2027 (« convergence interne »). Selon les auteurs du PSN, l'aide redistributive complémentaire au revenu profiterait surtout aux exploitations de taille moyenne. En consultant ce dernier (p. 365), on peut constater que ceci se fera clairement au détriment des exploitations fonctionnant à titre principal, alors que ce sont précisément celles-ci qui pratiquent l'agriculture dans le but de pouvoir en vivre !

Toujours selon les auteurs du PSN, l'effet redistributif serait neutre pour les exploitations avec une SAU en dessous de 30 ha. A noter que cette catégorie d'exploitations est notamment constituée de viticulteurs (ainsi que de maraîchers). Alors que les auteurs du PSN (p. 365) estiment qu'une aide au revenu supplémentaire n'est pas justifiée (compte tenu du revenu à l'hectare élevé en viticulture), notre chambre professionnelle est d'avis que ceci ne saurait constituer un argument valide, d'autant plus que le paiement de base accordé aux viticulteurs a déjà été comprimé à plusieurs reprises au cours des dernières réformes agraires – et sans que ces pertes aient été suffisamment compensées par d'autres mesures. Si le cadre réglementaire ne permet pas de différencier, au niveau de l'aide redistributive, entre les orientations technico-économiques (OTE), il semble toutefois autoriser une différenciation régionale (art. 29, paragraphe 3, du règlement (UE) 2021/2115). Cette piste ne semble pourtant pas avoir été creusée par les auteurs du PSN.

Les pertes de revenu peuvent en principe être compensées via les éco-régimes, mais ceci s'avère extrêmement difficile étant donné que ce régime d'aides n'est pas suffisamment équilibré (il manque notamment des mesures permettant aux éleveurs de générer des revenus substantiels). Par ailleurs, les

éco-régimes sont en grande partie constitués d'anciennes mesures agro-environnementales (MAEC). L'effet compensatoire de ces mesures est donc fortement réduit si, dans le passé, un exploitant y avait déjà recours. S'y ajoute que les montants d'aide, tant des éco-régimes que des MAEC, sont calculés de manière à ne prendre en compte que les surcoûts ou pertes de rendement liés à une mesure donnée. En réalité, ces mesures ne génèrent donc pas de revenus supplémentaires !

De surcroît, les auteurs du PSN ont calculé ces montants d'aide majoritairement (à l'exception d'une mesure en viticulture resp. arboriculture, pour laquelle un taux horaire de 20 € a été utilisé) sur base d'un taux horaire de 15 €, ce qui à l'époque de la rédaction du PSN se situait déjà en dessous du SSM pour salariés qualifiés (taux horaire applicable à partir du 1er avril 2022 : 16,0465 €) ! Pour un pays comme le Luxembourg, et en tenant compte du tout premier objectif de la PAC qui consiste à « assurer un revenu équitable aux agriculteurs », une telle approche est inadmissible, d'autant plus que le secteur agricole avait à maintes reprises confronté le Ministère de l'Agriculture à ces chiffres jugés en total décalage avec la réalité économique et le minimum de respect dû au secteur. La Chambre d'Agriculture continue à insister pour que les services écosystémiques rendus par les exploitants agricoles soient rémunérés à leur juste valeur. Ceci implique que le taux horaire appliqué aux calculs ne saurait être inférieur à la valeur moyenne du SSM pour salariés qualifiés telle que projetée sur la période de programmation (en supposant qu'au moins une tranche indiciaire soit déclenchée par an).

Le seul sous-secteur de l'agriculture qui semble pouvoir sortir plus ou moins indemne de la réforme des aides du 1er pilier, est celui des éleveurs de vaches allaitantes, ceci en raison de l'aide couplée nouvellement introduite. A noter toutefois, que cette aide est financée exclusivement via une redistribution des fonds à l'intérieur du 1er pilier !

Toujours est-il qu'il manque encore des détails concernant les conditions d'application des différents régimes d'aides. Le Projet se limite en effet à renvoyer vers des règlements grand-ducaux, de sorte que les régimes d'aides les plus importants pour remédier à l'écart de revenu croissant entre le secteur agricole et les autres secteurs de notre économie se soustraient a priori au contrôle parlementaire. Notre chambre professionnelle est d'avis qu'il est tout simplement indigne d'une démocratie que des décisions politiques d'une telle portée puissent se faire à la seule discrétion d'administrations étatiques.

Les revendications de la profession agricole visant à mieux équilibrer les différentes aides du 1er pilier et à élargir le portefeuille des éco-régimes ont systématiquement été ignorées par les auteurs du PSN. Ainsi, ceux-ci affirment que le modèle retenu pour le paiement redistributif serait sans alternative. Curieusement, ce modèle a été conçu de manière à être conforme à l'ancienne réglementation (i.e. le règlement (UE) 1307/2013), p.ex. en ce qui concerne le seuil maximal de la surface éligible, qui n'est plus prévu par le règlement (UE) 2021/2115 (cf. art. 29). Ce dernier prévoit en plus la possibilité de différencier entre différentes régions, ce qui aurait pu être utile pour tenir compte des spécificités du secteur viticole. A noter aussi que le paiement redistributif n'est pas même obligatoire si l'on peut prouver que l'objectif de cette mesure peut être atteint par la convergence interne des « jetons ». Malheureusement, la Chambre s'est heurtée à un refus de discussion sur le sujet, tant sur le principe que sur le fond, de la part des auteurs du PSN !

En guise de conclusion, la réforme des aides du 1er pilier se fera clairement au détriment des exploitations à titre principal, tant par la convergence que par le paiement redistributif. Les mesures offertes en tant qu'éco-régimes sont loin d'être en mesure de contribuer substantiellement à compenser les pertes encourues. Citons dans ce contexte, à toute fin utile, le considérant 60 du règlement (UE) 2021/2115 : « *Il incombe aux États membres de prévoir une répartition ciblée des paiements directs et de renforcer l'aide au revenu pour ceux qui en ont le plus besoin.* ». Mission accomplie ? La Chambre estime que la réponse est clairement négative !

Les revendications de la Chambre d'Agriculture en relation avec la question des paiements directs se résument comme suit :

- Réaliser une analyse approfondie de l'impact réel des changements opérés sur le revenu des exploitations, et ceci pour les différentes orientations technico-économique (OTE) et types d'exploitations (sur base du SO).
- Prendre les mesures nécessaires afin de compenser au mieux les pertes de revenu : ajout d'éco-régimes resp. d'aides couplées (p.ex. viticulture), ...

### B.5. Quant aux aides aux investissements prévues pour les exploitants agricoles (art. 16 à 24 du Projet)

L'importance des aides aux investissements pour le secteur agricole ne peut être sous-estimée. Que ce soit pour améliorer la compétitivité, assurer la mise aux normes (p.ex. environnement, bien-être animal), contribuer aux objectifs environnementaux ou inciter à la diversification du secteur agricole, ce régime d'aide constitue sans aucun doute une des mesures clés de la loi agricole. Le renforcement de la compétitivité des exploitations agricoles continue d'ailleurs à être un des objectifs spécifiques de la PAC.

On aurait dès lors pu s'attendre à ce que le régime d'aide aux investissements contienne des éléments innovateurs resp. des incitations spécifiques visant à orienter les agriculteurs vers des infrastructures et technologies modernes. Or, le Projet s'inscrit plutôt dans la continuité de la loi agricole de 2016 qui avait été élaborée dans un esprit d'austérité, avait réduit les taux d'aide de 5 à 10%, avait supprimé la prise en charge à raison de 75% des coûts d'intégration en zone verte, avait introduit un plafond dérisoire pour les investissements en biens meubles et avait supprimé la majorité des biens meubles éligibles.

Depuis la mise en vigueur de la loi agricole actuelle, les objectifs environnementaux se sont multipliés et l'évolution technologique, notamment dans le domaine de la digitalisation de l'agriculture, s'est considérablement accélérée. La diversification de l'agriculture luxembourgeoise a également pris de l'ampleur. Ceci continuera à nécessiter des investissements conséquents dans les années à venir.

Les auteurs du Projet entendent pourtant faire perdurer leur approche plutôt restrictive tout en rajoutant des conditions resp. des restrictions d'éligibilité. Il est ainsi proposé de réduire le taux d'aide pour les hangars à machines et ateliers de 40% à 30%. Les normes à respecter au niveau des bâtiments d'élevage seront renforcées (« Bio-ready », « Biogas-ready », réduction des émissions d'ammoniac), ce qui risque d'engendrer des surcoûts substantiels selon le type d'élevage (notamment élevage de porcs et de volaille). L'évolution des coûts fait en sorte que, déjà maintenant, les projets d'investissement réalisés par les agriculteurs se situent souvent au-dessus des prix unitaires arrêtés par règlement grand-ducal. Il en résulte que le taux d'aide de 40% prévu pour un projet d'investissement en relation avec la construction d'une étable moderne n'est souvent atteint qu'en théorie.

La Chambre d'Agriculture estime que le régime d'aide relatif aux investissements en biens immeubles et meubles devra sortir de sa logique d'austérité actuelle. Nos propositions visent à améliorer cet instrument important de la politique agricole en le rendant plus souple dans son application et en offrant des incitations financières supplémentaires pour des investissements contribuant à des objectifs spécifiques. Par ailleurs, le mot d'ordre devrait être : Encourager les « early adopters » de nouvelles technologies resp. de technologies plus respectueuses de l'environnement, ce qui ne ressort pas suffisamment des mesures proposées.

Ceci nous amène à une première revendication : Réviser le système des prix unitaires en prévoyant un mécanisme permettant d'adapter les prix unitaires en fonction de l'évolution future des prix. Jusqu'à présent, il était coutume d'ajuster les prix unitaires pour une période de programmation entière et ceci suite à une analyse ex-post sur base de décomptes de projets réalisés et, pour les biens immeubles, en prenant en compte l'indice des prix à la construction. Malgré ces adaptations, les prix unitaires arrêtés étaient souvent dépassés par les prix réels du marché peu après, voire même avant l'entrée en vigueur d'une nouvelle loi agricole. Notamment au niveau des machines agricoles, les prix unitaires étaient souvent trop bas pour vraiment inciter les agriculteurs à investir dans les meilleures techniques disponibles. La flambée récente des prix des matières premières vient de porter les coûts réels d'une étable largement au-delà de ce qui est couvert par les prix unitaires révisés en 2021 (selon le STATEC, l'indice des prix de la construction aurait augmenté de 8,6% rien qu'entre les mois d'octobre 2021 et avril 2022<sup>5</sup>) !

Dans le chef des exploitations agricoles, le mécanisme d'indexation automatique augmente de manière continue les coûts de production (dont les coûts de la construction) sans que l'Etat prenne en considération, au cours d'une période de programmation, cette hausse des prix au niveau des différents régimes d'aides. Si le mécanisme de l'indexation automatique est synonyme d'équité sociale pour les uns, il constitue un frein à la compétitivité évident pour les exploitations agricoles. Toute mesure

<sup>5</sup> <https://statistiques.public.lu/fr/actualites/2022/20220714.html#:~:text=L'indice%20des%20prix%20de,haut%20niveau%20depuis%20avril%201975.>

limitant ou réduisant la compétitivité ayant un impact indéniable sur le revenu des agriculteurs, la Chambre d'Agriculture se croit en droit de demander que le législateur prenne sa responsabilité et adapte le cadre réglementaire en conséquence.

De l'avis de la Chambre d'Agriculture, le principe des prix unitaires qui, dans le passé, avait toute sa raison d'être, reflète de moins en moins la réalité du terrain et devrait, par conséquent, être revu sous l'angle de progrès technologiques de plus en plus rapides (et le renchérissement général qui l'accompagne) et de l'évolution réelle des prix au cours de la période de programmation (coûts de l'énergie, de la main d'œuvre et des matériaux). A voir, si les indices officiels existants sont adaptés pour être appliqués au contexte agricole ou s'il est indiqué de concevoir un nouvel indice pour tenir compte des spécificités du secteur agricole.

En tout état de cause, la Chambre est d'avis que les prix unitaires devraient être dynamiques au cours d'une période de programmation afin de favoriser l'implémentation de nouvelles technologies et de ne pas pénaliser les agriculteurs réalisant leur projet plus tardivement. Comme l'indice des prix à la construction est calculé en continu, il serait envisageable d'imaginer un mécanisme, à définir au niveau de la loi en projet, déclenchant une adaptation des prix unitaires tels que définis par règlement grand-ducal.

Une autre observation, que la Chambre d'Agriculture se doit de formuler, concerne les investissements en biens immeubles. Certes, le plafond maximal prévu pour ces investissements a été ajusté, mais uniquement par rapport à l'inflation. Les contraintes visant notamment à améliorer le bien-être animal et réduire les émissions seront, par contre, renforcées et augmenteront substantiellement le coût des projets d'investissement en relation avec l'élevage. Le Projet de loi n'en tient tout simplement pas compte.

Etant donné que les auteurs du Projet entendent freiner, voire interdire l'augmentation du cheptel des exploitations, il y a lieu de mettre en place des mesures visant à compenser la perte de l'économie d'échelle qui s'en suit. L'augmentation du taux d'aide dans le cas de rénovations permettrait non seulement de réduire les coûts fixes mais favoriserait aussi les investissements visant à durabiliser la production agricole.

Quant aux investissements en biens meubles, aucune modification n'est prévue au-delà des ajustements opérés en 2021 au niveau de la loi agraire en vigueur. Le plafond de base de 100.000 € ainsi que la majoration de 200.000 € pour certains types d'investissement n'ont même pas été ajustés par rapport à l'inflation. Compte tenu des attentes et exigences croissantes en relation avec les objectifs environnementaux (p.ex. réduction des émissions d'ammoniac resp. de l'utilisation de produits phytosanitaires), on aurait pu s'attendre à ce que les plafonds et taux d'aide soient substantiellement ajustés vers le haut pour inciter les agriculteurs à moderniser leur équipement. Dans les conditions prévues dans le Projet, les agriculteurs devront faire leur choix : investir dans du matériel d'épandage de lisier de précision (pour réduire les émissions d'ammoniac), du matériel de désherbage physique (pour réduire l'utilisation de produits phytosanitaires) ou du matériel standard sans lien avec un quelconque objectif environnemental. Même le plafond majoré de 300.000 € permet, dans certains cas, à peine de desservir l'objectif lié aux seules émissions d'ammoniac.

Partant, la Chambre d'Agriculture demande une augmentation du plafond de base pour les investissements en biens meubles à 200.000 € et la majoration à 400.000 €. Par ailleurs, elle demande d'élargir la liste des investissements éligibles pour une majoration aux machines horticoles afin de soutenir de manière proactive la diversification du secteur agricole. Aux exploitants de définir leurs priorités en matière d'investissements pour chaque période de programmation et en fonction de leur orientation technico-économique resp. de leurs projets de diversification. En général, une réorientation partielle ou totale d'une exploitation nécessite des investissements conséquents. Dans sa teneur actuelle, le Projet n'est pas vraiment en mesure d'accompagner une telle transition.

Face aux défis multiples auxquels le secteur agricole se voit confronté, la Chambre d'Agriculture plaide en faveur d'un plafond spécifique pour tous les investissements à finalité environnementale, tant pour les investissements en biens immeubles que biens meubles. De tels investissements, notamment s'ils sont en lien avec des engagements nationaux resp. des plans d'actions nationaux, ne devraient pas être comptabilisés sur le plafond d'investissement de l'exploitation. Les taux d'aide respectifs sont à relever, précisément dans le contexte de tels investissements, au taux maximal autorisé par l'article 73, paragraphe 4, point a), du règlement (UE) 2021/2115 (c.à.d. 80%). Une telle approche constituerait un réel encouragement pour les agriculteurs et un accélérateur considérable permettant de progresser dans les différentes thématiques environnementales. A défaut de vraies incitations financières, les avancées

techniques risquent en effet d'être introduites en pratique avec un retard considérable, notamment si la plus-value du nouvel équipement est surtout d'ordre environnemental. Les propos ci-avant valent aussi pour les investissements dans l'intérêt spécifique du bien-être animal.

La mécanisation de l'agriculture est un élément clé, non seulement en matière de compétitivité mais également en relation avec l'agriculture digitale ou « smart agriculture » qui présente des opportunités évidentes pour une gestion beaucoup plus respectueuse de l'environnement. Face au constat que la compétitivité de l'agriculture dans les autres pays de l'UE profite, entre autres, d'un coût de la main d'œuvre salariale nettement inférieure qu'au Luxembourg, la Chambre d'Agriculture demande au Gouvernement de contribuer activement à améliorer la compétitivité du secteur agricole et à encourager l'innovation ainsi que la digitalisation de l'agriculture. Pour ce faire, il y a notamment lieu de revoir complètement le régime d'aide relatif aux biens meubles.

Les revendications de la Chambre d'Agriculture quant aux aides aux investissements prévues pour les exploitants agricoles se résument comme suit :

- Réviser le système des prix unitaires afin qu'il encourage les exploitants à investir dans la meilleure technique disponible.
- Prévoir, au niveau de la loi agraire, un mécanisme permettant d'adapter les prix unitaires en fonction de l'évolution future des prix.
- Augmenter le plafond de base pour les investissements en biens meubles à 200.000 € et la majoration à 400.000 €.
- Elargir la liste des investissements éligibles pour une majoration aux machines horticoles.
- Ajuster le taux de base pour les investissements en biens meubles à celui prévu pour les investissements en biens immeubles.
- Prévoir un plafond d'investissement spécifique ainsi qu'un taux d'aide de 80% pour les investissements liés à des objectifs environnementaux et de bien-être animal.
- Augmenter le taux d'aide dans le cas de rénovations, notamment pour compenser la perte de l'économie d'échelle (et la perte de revenu qui s'ensuit) découlant des futures restrictions en matière d'augmentation du cheptel.

\*

### C) COMMENTAIRES DETAILLES DES ARTICLES

Dans le cadre du présent avis, la Chambre d'Agriculture met l'accent sur les articles resp. les mesures les plus importants pour le secteur agricole. Elle pourrait être amenée à revenir sur les autres mesures du Projet dans le cadre d'un avis complémentaire.

#### *Ad article 1er*

Cet article définit l'agriculteur actif et détermine ainsi les conditions d'accès aux différents régimes d'aide. Comme énoncé au niveau du point B.1 du présent avis, la Chambre d'Agriculture exige que le soutien financier de la PAC soit ciblé prioritairement vers les agriculteurs, dont le revenu agricole constitue une part substantielle, sinon la totalité de leur revenu. La définition de l'agriculteur actif, dans sa teneur actuelle, est beaucoup trop large et risque ainsi de drainer des fonds vers des personnes (morales ou physiques) qui, techniquement, ne sont pas des agriculteurs, mais tout au plus des gestionnaires de terres.

En ce sens, la Chambre d'Agriculture demande de renforcer substantiellement la définition de l'agriculteur actif et de contribuer ainsi à protéger les exploitations agricoles de type familial. Le statut de l'agriculteur actif serait à lier aux conditions suivantes :

- affiliation comme indépendant agricole auprès du CCSS (dans le cas d'une personne morale au moins un associé devra remplir cette condition);
- ne pas être bénéficiaire d'une pension de vieillesse resp. d'une pension d'invalidité permanente (rente complète);
- formation agricole (ou métier apparenté) ou expérience professionnelle minimale de deux ans à raison de 40 heures/semaines (dans le cas d'une personne morale au moins un associé devra remplir cette condition);



- revenu agricole (exprimé en « produit standard ») au niveau de l'exploitation d'au moins 25.000 € ;
- exercice d'une activité agricole : le seul « *maintien de la surface agricole dans un état qui la rend adaptée au pâturage ou à la culture* », telle que définit à l'article 4 du règlement (UE) 2021/2115, ne saurait dépasser 10% de la surface agricole utile (SAU) de l'exploitation ;
- l'objet social, dans le cas d'une personne morale, doit relever de la production agricole (l'exercice d'une activité agricole n'est pas suffisante).

L'application de ces critères d'éligibilité assurerait le ciblage des aides vers les personnes physiques ou morales qui assurent l'approvisionnement en produits agricoles et « *qui gèrent une exploitation agricole dont la dimension économique est susceptible d'assurer la viabilité économique de l'activité agricole* » (terminologie utilisée au niveau de la loi agraire en vigueur pour définir une exploitation à titre accessoire). Ceci n'empêche aucunement que des non-agriculteurs puissent p.ex. être indemnisés pour des services écosystémiques précis. Mais la Chambre d'Agriculture ne saurait accepter que les fonds destinés à soutenir le secteur économique de l'agriculture soient détournés vers des personnes physiques dont l'activité resp. entités morales dont l'objet social n'ont rien à voir avec un objectif de production agricole. Il est tout simplement inacceptable que de telles « exploitations » aient p.ex. droit aux aides au revenu du 1<sup>er</sup> pilier !

Ainsi, notre chambre professionnelle demande expressément que le point 3<sup>o</sup> de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, qui dispenserait les personnes morales de la condition qu'au moins un associé doit être affilié comme indépendant agricole, soit supprimé. Ceci est d'autant plus important dans le cas d'associations et de fondations, dont les activités (e.a. l'acquisition de terrains agricoles !) sont cofinancées par l'Etat (notamment via le fonds pour la protection de l'environnement).

#### *Ad article 2*

L'article 2 énumère les critères d'éligibilité des aides prévues pour les jeunes agriculteurs. La Chambre d'Agriculture se demande s'il ne faudrait pas préciser la notion de « *contrôle effectif sur l'exploitation* ».

Par ailleurs, elle demande que les aides visées à l'article 2 se limitent aux seuls détenteurs d'un diplôme agricole (au sens large du terme) resp. d'un diplôme dans une formation dans un métier apparenté (au moins niveau DAP).

#### *Ad article 3*

L'article 3 définit la notion d'exploitation agricole. La définition proposée par les auteurs du Projet est nettement plus succincte que celle de la loi agraire en vigueur qui définit l'exploitation agricole comme « *une unité technico-économique à caractère agricole gérée distinctement de toute autre, disposant d'un ensemble de moyens humains et matériels et comprenant en propriété ou ayant à sa disposition permanente et à long terme, le cas échéant, par voie de location, tous les moyens de production nécessaires permettant d'en assurer une gestion indépendante, dont notamment les bâtiments, les machines et les équipements et exploitant au minimum 3 hectares admissibles de terres agricoles ou 0,10 hectare de vignobles ou 0,50 hectare de pépinières ou 0,30 hectare de vergers ou 0,25 hectare de maraîchages* ».

La définition proposée par les auteurs du Projet comporte trois éléments distincts :

- l'exploitation agricole doit être « *vouée à la production agricole* »,
- elle doit être caractérisée par une gestion unique, et
- des moyens de production propres.

De l'avis de notre chambre professionnelle, il importe d'éviter la création artificielle d'exploitations agricoles. A cet effet, la Chambre d'Agriculture est d'avis que le seul fait d'avoir des terrains agricoles à sa disposition n'est pas suffisant. Elle estime qu'il faudrait conditionner l'attribution d'un numéro d'exploitation à des critères minimaux (par exemple à une surface agricole minimale). Par ailleurs, il ne ressort pas du texte, dans quelle mesure l'attribution d'un numéro d'exploitation est liée au respect des autres dispositions de l'article 1<sup>er</sup>. Dans ce contexte, le non-respect des critères arrêtés devrait automatiquement mener au retrait du numéro d'exploitation. La teneur actuelle de l'article 3 facilite et encourage en effet la création d'une exploitation « boîte à lettres », ce qui ne saurait correspondre à la volonté des auteurs du Projet.

*Ad article 6*

D'après le commentaire des articles accompagnant le Projet, l'article 6 « *a la prétention de participer à la mise en œuvre du programme national de lutte contre la pollution atmosphérique* ». Dans ce contexte, le Ministère aurait « *l'intention d'éviter un accroissement outre-mesure du cheptel animal* ». Or, l'article 6 ne fait ni l'un (réduire les émissions), ni l'autre contrairement aux propositions présentées par la Chambre dans le présent avis. Il vise en principe tout simplement à geler les cheptels des exploitations au niveau de la moyenne des années 2020 à 2022 tant que le Luxembourg n'atteint pas les valeurs cibles en matière de réduction des émissions d'ammoniac.

Comme énoncé au niveau du point B.3. du présent avis, la Chambre d'Agriculture propose une approche axée sur une croissance durable qui intègre des incitations pour réduire l'impact environnemental de la production animale à l'échelle de l'exploitation individuelle. Au lieu d'interdire toute augmentation de cheptel, il lui semble plus opportun d'inciter un maximum d'exploitations à réduire de manière proactive leur impact environnemental (notamment en termes d'émissions d'ammoniac). Ceci implique des ajustements au niveau des aides aux investissements et éventuellement aussi des mesures agro-environnementales (p.ex. réduction de la charge de bétail).

Pour ce qui concerne le régime d'autorisation prévu à l'article 6, la Chambre d'Agriculture propose une solution de compromis consistant à autoriser, entre 2 et 5 UTA, une augmentation de cheptel dans les conditions suivantes :

- 1) Les exploitations d'éleveurs souhaitant augmenter leur cheptel, devraient participer à un monitoring qui établira, annuellement, un état des lieux en matière de durabilité de la production. Celui-ci permettrait d'effectuer une analyse comparative avec d'autres exploitations et de documenter les progrès éventuellement réalisés. Ce monitoring devrait couvrir au moins une période de trois ans en amont d'une demande. La Chambre d'Agriculture est d'avis que celui-ci devrait être gratuit.
- 2) L'autorisation pour augmenter le cheptel serait à lier à des engagements agro-environnementaux (prime pour l'instauration d'une agriculture durable et respectueuse de l'environnement ; épandage du lisier à l'aide d'un épandeur à sabots trainés ou d'un injecteur ; incorporation rapide de fumier) et à des critères de durabilité issus du monitoring (bilan azoté ; autarcie fourragère et protéique chez les ruminants). En vue d'une autorisation, le demandeur devrait démontrer ses efforts en matière de durabilité et les résultats/progrès qui en résultent. Cet engagement devrait couvrir au moins une période de trois ans en amont d'une demande et être maintenu après l'augmentation du cheptel, au risque de devoir réduire le cheptel en cas de non-conformité.

A noter que l'intérêt du monitoring réside aussi dans le fait que les résultats pourront être valorisés dans le cadre de l'analyse intégrée visée à l'article 16 (investissements en biens immeubles dont le coût dépasse 200.000 €).

Concernant les dispositions de l'article 6, paragraphe 1, il y a d'ailleurs lieu de noter que, dans leur teneur actuelle, elles risquent de poser problème dans un certain nombre de situations. La période de référence fixée pénaliserait en effet les exploitations qui, au cours de cette période (2020 à 2022), ont réalisé ou sont en cours de réaliser des projets d'investissements ayant pour conséquence d'augmenter le cheptel de leur exploitation (la date butoir de la dernière procédure de sélection en lien avec les aides à l'investissement dans le cadre de la loi agraire en vigueur a été fixée au 1<sup>er</sup> décembre 2022). Ces exploitations se retrouveraient de fait dans l'illégalité dès l'entrée en vigueur de la future loi alors qu'elles disposent de toutes les autorisations nécessaires (p.ex. commodo). Il en pourrait être de même dans le cas d'une exploitation qui, pour d'autres raisons (p.ex. succession incertaine, maladie prolongée), avait (temporairement) réduit le cheptel en dessous de ce que les étables permettent d'accueillir.

Il semble donc incontournable de formuler des dispositions transitoires dans le contexte du régime d'autorisation prévu à l'article 6, et que celles-ci tiennent dûment compte du principe de la protection des droits acquis ! Dans ce contexte, il y a lieu de se demander s'il ne faudrait pas déterminer, en sus du nombre moyen d'UTA durant la période de référence, le nombre d'UTA potentielles résultant du système de stabulation des étables exploitées au moment de l'entrée en vigueur de la future loi (sur demande des exploitations).

Une autre observation concerne le cas de figure de la création d'une exploitation agricole (article 6, paragraphe 1, point 2°). Il n'est pas tout à fait clair ce que les auteurs du Projet entendent par création. Il semble toutefois que l'attribution d'un nouveau numéro d'exploitation pourrait être considérée de fait comme création d'entreprise. Selon nos informations, un nouveau numéro d'exploitation est

attribué p.ex. si le statut d'une exploitation change de « personne physique » à « personne morale ». La Chambre d'Agriculture demande à ce que des précisions nécessaires soient le cas échéant apportées pour éviter que des exploitations existantes soient lésées par de tels changements mineurs qui peuvent p.ex. s'opérer dans le cadre d'une transmission patrimoniale d'une exploitation dans la famille.

#### *Ad article 7*

Dans le cadre du système de sanctions prévu à l'article 7, il importe de préciser ce qu'il faut entendre par « nombre [d'UTA] autorisé » (cf. nos commentaires concernant l'article 6). Par ailleurs, la Chambre d'Agriculture estime nécessaire que les autorités nationales représentées par le Ministère de l'Agriculture mettent en place un système informatique fiable permettant aux exploitations de suivre l'évolution des UTA se rapportant à la production animale d'une année en cours afin que ceux-ci puissent, le cas échéant, prendre les mesures nécessaires pour éviter un dépassement éventuel des UTA autorisées. A noter que la moyenne des UTA d'une année donnée est fonction du nombre et de la période des naissances sur l'exploitation et qu'elle peut donc augmenter indépendamment d'un projet d'investissement. Il sera donc important d'informer l'exploitant en amont d'un dépassement potentiel des UTA autorisées.

#### *Ad article 11*

Comme énoncé au niveau du point B.2 du présent avis, la Chambre d'Agriculture demande que le montant prévu dans le contexte de l'aide complémentaire au revenu pour les jeunes agriculteurs soit ajusté en tenant compte de l'inflation depuis la mise en vigueur de la loi agraire de 2016.

#### *Ad article 16*

Contrairement aux dispositions actuelles, l'exploitation qui introduit une demande en vue de l'obtention d'une aide à l'investissement ne doit plus présenter de comptabilité. La Chambre d'Agriculture se demande dans ce contexte sur base de quels éléments resp. données, l'analyse intégrée, visée au paragraphe 2 de l'article 16, qui devra couvrir entre autres les aspects économiques du projet, est censée être réalisée. Cette analyse intégrée est appelée « conseil agricole » dans la loi agraire en vigueur et ne doit actuellement être réalisée que dans des situations précises (installation d'un jeune agriculteur ; exploitation s'établissant sur un nouveau site en zone verte ; exploitation fortement concernée par des zones protégées, des biotopes resp. par des zones de protection des eaux). L'analyse intégrée, qui sera réalisée par des services de conseil agréés sous la forme d'un travail d'équipe, ne se limitera dorénavant plus à ces situations. La charge de travail des conseillers risque dès lors d'augmenter de manière considérable. En raison des éléments supplémentaires à prendre en compte, elle sera aussi nettement plus coûteuse en temps que le conseil agricole actuel. Selon l'avis de la Chambre d'Agriculture, le seuil à partir duquel une analyse intégrée est requise devrait être ajusté à l'objectif poursuivi par l'investissement et à son envergure. A titre d'exemple, la construction d'un silo à fourrage répondant à des besoins à la fois techniques mais également écologiques devrait pouvoir être approuvée sans analyse intégrée.

Considérant la panoplie d'autorisations que le demandeur pourrait être amené à présenter dans le cadre d'une demande d'aide (« Commodo », « Eau », « Zones vertes », « Commune », « Loi agraire »), il y a lieu de s'interroger sur l'agencement des différentes procédures (y inclus l'analyse intégrée). En tout état de cause, la Chambre d'Agriculture demande de simplifier, dans la mesure du possible, les différentes procédures et de veiller à réduire au maximum les études demandées (temps, coûts).

#### *Ad article 20*

L'article 20 fixe les différents taux d'aide applicables dans le cadre des aides à l'investissement. Compte tenu des considérations exprimées au niveau de la partie B.5. du présent avis, la Chambre d'Agriculture s'exprime contre l'abaissement du taux d'aide prévu pour les hangars à machines et les ateliers, d'autant plus que le commentaire des articles accompagnant le Projet ne fournit aucune argumentation valable (« le taux de 30 pour cent ... est le résultat d'un choix de subventionner ces constructions à un taux inférieur à celui qui est proposé en faveur des autres investissements en biens immeubles »). Par ailleurs, notre chambre professionnelle s'exprime en faveur d'un taux de base unique pour tous les types d'investissement (bien meubles et biens immeubles).

La mécanisation de l'agriculture (tout comme la modernisation) reste un élément clé en matière de compétitivité. Ceci vaut notamment pour le secteur agricole luxembourgeois, qui, par rapport à la

concurrence étrangère, se voit confronté à un désavantage comparatif systémique lié au système national d'indexation des salaires, et ses répercussions tant directes qu'indirectes sur les coûts de production des exploitations agricoles.

La réforme des mesures de soutien du secteur agricole luxembourgeois devrait dès lors se traduire, entre autres, par des améliorations au niveau des aides à l'investissement. En réduisant certains taux d'aide, renforçant les normes à respecter (augmentation des coûts) et limitant, voire interdisant l'augmentation de cheptel, les auteurs du Projet font le contraire et continuent leur politique d'austérité actuelle (alors qu'il semble que les moyens budgétaires prévus pour la période en cours ne soient pas épuisés par les aides d'investissements accordées).

Vu que le régime d'autorisation prévu à l'article 6 aura des effets considérables tant sur le nombre que sur l'envergure des projets d'investissement en biens immeubles (même en intégrant nos propositions visant à l'assouplir), la Chambre d'Agriculture estime que des améliorations ponctuelles au régime d'aide ne sont non seulement possibles du point de vue budgétaire, mais incontournables pour renforcer la compétitivité du secteur agricole (conformément à l'objectif clé n° 2 de la Commission Européenne pour la période de programmation de 2023 à 2027).

Dans ce contexte, la Chambre d'Agriculture demande une majoration du taux d'aide en cas de rénovations, notamment si celles-ci contribuent aux objectifs en matière environnementale resp. de bien-être animal (en guise de mesure de compensation pour la perte d'économie d'échelle découlant des dispositions de l'article 6).

Pour encourager et soutenir la diversification du secteur agricole resp. pour augmenter le taux d'auto-suffisance, la Chambre demande par ailleurs d'ajouter les machines horticoles ainsi que les machines pour la culture de pommes de terre à la liste des biens éligibles dans le contexte de la majoration du taux d'aide prévu au paragraphe 2 de l'article 20. Ces productions nécessitent en effet des équipements spécialisés et coûteux. Il est déjà prévu d'accorder une majoration du taux d'aide dans le cas de « *la construction d'immeubles utilisés à la production, au stockage et au conditionnement de produits horticoles* » (paragraphe 2, point 5°). Les revendications de la Chambre s'inscrivent donc pleinement dans la logique des auteurs du Projet qui consiste à inciter les investissements dans des productions considérées comme largement déficitaires. Selon l'avis de la Chambre d'Agriculture, et en raison des similarités entre la production de légumes et de pommes de terre, il y a d'ailleurs lieu d'inclure cette dernière au niveau du point 5° du paragraphe 2.

Parmi les biens éligibles à une majoration du taux d'aide figurent aussi les équipements d'épandage de lisier de haute précision (paragraphe 2, point 6°). Compte tenu des objectifs contraignants en matière de réduction des émissions d'ammoniac (cf. point B.3. du présent avis), la Chambre d'Agriculture estime qu'il serait préférable de ne plus subventionner les épandeurs de lisier à pendillard (« *Schleppschlauch-Technik* »). Par ailleurs, elle est d'avis qu'il serait opportun d'ajouter le compost au point 4° du paragraphe 1 (réalisation d'une aire de stockage).

Une dernière revendication concerne la majoration du taux d'aide prévue pour les investissements en biens immeubles réalisés par un jeune agriculteur. Selon le paragraphe 4 de l'article 16, cette majoration de 15 % ne serait accordée, dans le cas d'une personne morale, que « *pour la part de l'investissement correspondant à la part du capital social détenue par le jeune agriculteur* ». La loi agraire en vigueur dispose pourtant (à l'article 13, paragraphe 2) que la majoration du taux d'aide s'applique au montant total de l'investissement si les jeunes agriculteurs détiennent plus de 50 % des parts. Une fois de plus, les auteurs du Projet proposent donc des modifications qui détériorent le régime des aides à l'investissement et qui vont clairement à l'encontre des objectifs communautaires (renforcer la compétitivité ; soutenir le renouvellement des générations). La modification proposée n'est d'ailleurs pas motivée au niveau du commentaire des articles accompagnant le Projet. Dans l'hypothèse qu'elle est inspirée de la volonté des auteurs du Projet d'éviter des abus potentiels, notre chambre professionnelle propose de limiter la majoration du taux d'aide à la part du capital social détenue par la famille. A cet effet, on pourrait s'inspirer de l'article 45 du Projet qui a trait aux impôts indirects payés à l'occasion d'opérations portant sur des biens à usage agricole, et inclure dans la notion de famille les alliés jusqu'au troisième degré inclus. En tout état de cause, la Chambre d'Agriculture ne saurait accepter qu'un jeune agriculteur soit défavorisé par le seul fait qu'il n'a pas (encore) repris la totalité du capital de l'exploitation familiale.

#### *Ad article 21*

L'article 21 fixe les plafonds d'investissement pris en compte pour le calcul du montant de l'aide.

Pour les raisons énoncées au point B.5. du présent avis, la Chambre d'Agriculture demande d'augmenter de manière substantielle les plafonds applicables aux biens meubles. Notre chambre professionnelle plaide pour un plafond de base de 200.000 € et une majoration de 400.000 €. La liste des biens pour lesquels une majoration du plafond est accordée, devrait être élargie aux machines horticoles afin de soutenir de manière proactive la diversification du secteur agricole.

Quant aux investissements en biens immeubles, la Chambre d'Agriculture plaide en faveur d'un plafond spécifique pour les investissements à finalité environnementale. De tels investissements, notamment s'ils sont en lien avec des engagements nationaux resp. des plans d'actions nationaux, ne devraient pas être comptabilisés sur le plafond d'investissement de l'exploitation. Ce plafond spécifique pourrait être déterminé en appliquant un pourcentage, qui reste à définir, au plafond de base de l'exploitation.

En vue de limiter, dans le contexte des objectifs de réduction des émissions d'ammoniac, la croissance des exploitations d'élevage, la Chambre d'Agriculture estime qu'il serait opportun de refuser, pour la période de programmation de 2023 à 2027, toute aide d'investissement pour des projets portant le nombre d'unités de travail annuel provenant de la production animale au-delà de 5 (cf. point B.3. du présent avis). Elle est d'avis que la disposition de l'alinéa 3 du paragraphe 2 de l'article 21, qui prévoit d'accorder dans un tel cas une aide *« au prorata du coût qui conduit à une augmentation de la production animale ne dépassant pas le nombre de cinq unités de travail se rapportant à la production animale »*, est contreproductive. Cette disposition est par ailleurs contraire au paragraphe 2 de l'article 6, qui dispose qu'*« aucune autorisation n'est accordée lorsque ... l'opération a pour effet de porter le nombre d'unités de travail annuel se rapportant à la production animale de l'exploitation à un nombre supérieur à cinq »*.

Le paragraphe 4 de l'article 21 a trait aux prix unitaires. Il conviendrait d'y définir le mécanisme déclenchant une adaptation des prix unitaires, dont question au point B.5. du présent avis.

#### *Ad article 31*

Cet article fixe, dans le cadre du régime d'aides aux investissements dans la transformation et la commercialisation des produits agricoles (art. 27 à 35 du Projet), un taux d'aide de base de 25 % du coût éligible de l'investissement. Ce taux peut être majoré de 5 % pour les coopératives d'agriculteurs et les entreprises pratiquant une politique de prix équitables envers les producteurs de produits agricoles primaires, et pour les investissements réalisés dans le cadre d'une démarche de réduction des émissions de carbone. Les majorations de taux peuvent être cumulées.

Tout d'abord, la Chambre note que le taux de base a été revu à la baisse de 5 % par rapport à la loi agraire en vigueur et se trouve très loin du taux maximal de 65 % autorisé par la réglementation communautaire. La Chambre d'Agriculture est d'avis qu'il convient de relever le taux d'aide de base à 30% afin d'assurer l'assise de la transformation au niveau du pays. L'avenir de la production indigène passe forcément par la valorisation des produits au niveau national si l'on veut utiliser les critères de qualité et de proximité comme éléments essentiels de promotion.

La Chambre d'Agriculture salue que les entreprises soient incitées à mieux rémunérer les producteurs. La juste rémunération de ces derniers et un meilleur répartition de la valeur ajoutée créée au sein de la chaîne alimentaire est d'ailleurs un des objectifs principaux visés par la Commission européenne pour la nouvelle PAC. D'une manière générale, il est fort regrettable que cet objectif soit quasiment absent dans l'ensemble du Projet. La Chambre d'Agriculture se demande toutefois ce que les auteurs du projet entendent précisément par *« politique de prix équitables envers les producteurs de produits agricoles primaires »* et sur base de quels éléments ils entendent l'apprécier, voire le contrôler.

#### *Ad article 36*

Comme énoncé au niveau du point B.2. du présent avis, la Chambre d'Agriculture est d'avis que les régimes d'aides prévus pour les jeunes agriculteurs, dont l'aide à l'installation dont question à l'article 36, devraient se limiter aux seuls détenteurs d'un diplôme agricole (au sens large du terme) resp. d'un diplôme dans une formation dans un métier apparenté.

#### *Ad article 38*

La Chambre d'Agriculture peut consentir au contenu du plan d'entreprise tel que détaillé au niveau de l'article 38. Elle déplore toutefois qu'il n'est plus prévu de pouvoir modifier le plan d'entreprise

que le jeune agriculteur doit présenter dans le cadre de sa demande d'aide à l'installation et qui couvre une période de cinq ans. La loi agraire en vigueur prévoit cette possibilité si le jeune agriculteur peut démontrer qu'en raison de circonstances indépendantes de sa volonté, il n'est pas en mesure de respecter la bonne mise en œuvre du plan d'entreprise (art. 10, paragraphe 4). Ceci est d'autant plus grave que le jeune agriculteur risque que la deuxième tranche de sa prime d'installation (25.000 € ou 45.000 € selon le cas) lui soit refusée, s'il est constaté, qu'il n'a pas exécuté son plan d'entreprise (cf. art. 41 du Projet). A noter que face à la flambée récente des coûts de la construction, il pourrait être plus que raisonnable du point de vue économique, de ne pas réaliser un projet d'investissement prévu dans un plan d'entreprise. Dès lors, la Chambre d'Agriculture demande qu'un jeune agriculteur ne soit pas pénalisé au niveau de l'aide à l'installation pour avoir pris une telle décision tout à fait pertinente, d'autant plus que celle-ci aurait un effet positif sur les dépenses publiques !

#### *Ad articles 40 et 41*

Le montant de la prime d'installation est fixé à 80.000 €. Une majoration de 20.000 € est accordée « pour le jeune agriculteur qui peut justifier d'une expérience professionnelle de six mois sur une exploitation agricole étrangère ».

Comme énoncé au niveau du point B.2. du présent avis, la Chambre d'Agriculture s'exprime en faveur d'un montant d'aide modulé en fonction du diplôme afin d'inciter les jeunes à aspirer à un niveau d'études plus élevé. Alors que les détenteurs d'un DAP pourraient prétendre à une prime de base de 30.000 €, une majoration serait accordée aux détenteurs d'un diplôme de technicien (5.000 €) resp. d'un diplôme universitaire (10.000 €). De l'avis de la Chambre d'Agriculture, la majoration prévue pour indemniser le stage de six mois à l'étranger devrait être portée de 20.000 € à 30.000 €. Le paiement d'une majoration supplémentaire de 30.000 € pourrait être lié à l'achèvement du plan d'entreprise.

Il est prévu de payer la prime d'installation en deux tranches. Le montant de la première tranche est fixé à 55.000 €. En analysant les articles 40 et 41, il appert que le montant de la majoration prévue pour indemniser le stage de six mois à l'étranger (20.000 €) est incluse dans la deuxième tranche. Le paiement de cette majoration serait ainsi refusé si le jeune agriculteur n'exécute pas son plan d'entreprise. Ceci ne saurait certainement pas être de la volonté des auteurs du Projet. Partant, la Chambre d'Agriculture demande d'adapter le deuxième alinéa de l'article 41 de manière à assurer que seul le montant attribué à l'exécution du plan d'entreprise soit couvert par la deuxième tranche.

Reste à noter que le commentaire des articles accompagnant le Projet indique que le stage à l'étranger « peut être fractionné en trois périodes au maximum » alors que le Projet lui-même reste muet à ce sujet. La Chambre d'Agriculture ne voit d'ailleurs pas l'intérêt d'une telle limite.

#### *Ad article 43*

Cet article concerne une aide au démarrage pour le développement de microentreprises. Cette aide avait été introduite dans la loi agraire en 2021. Selon le règlement appelé à succéder au règlement (UE) n° 702/2014 « une micro-entreprise est définie comme une entreprise qui occupe moins de 10 personnes et dont le chiffre d'affaires annuel ou le total du bilan annuel n'excède pas 2 000 000 EUR ». L'article 43 du Projet dispose que l'aide peut être allouée à des micro-exploitations « qui commercialisent soit en vente directe, soit en vente indirecte à condition qu'il n'y ait au maximum deux intermédiaires, leur propre production agricole ».

La Chambre d'Agriculture constate d'abord que les bénéficiaires de cette aide ne doivent pas nécessairement être des agriculteurs actifs. Les microentreprises doivent toutefois présenter un plan d'entreprise. L'aide couvre le recours à un service de conseil pour l'élaboration de celui-ci (pris en charge de 100% à concurrence de 3.000 €) et une aide en capital de 12.000 €, payée en deux tranches (8.000 € et 4.000 €). La deuxième tranche est payée après l'achèvement de la mise en œuvre du plan d'entreprise.

La Chambre d'Agriculture croit comprendre, au titre de la loi en projet, que les exploitations agricoles sont, dans les limites des conditions d'octroi précitées, pleinement éligibles dans le contexte du présent régime d'aide (p.ex. dans un contexte de diversification de la production agricole).

La Chambre d'Agriculture donne à considérer que l'octroi de l'aide n'est lié à aucune contrainte particulière. Ainsi le demandeur n'est pas obligé de réaliser un quelconque investissement. La première tranche de 8.000 € ne doit pas être remboursée, même si le demandeur n'a réalisé aucune mesure du

plan d'entreprise. Partant, la Chambre d'Agriculture suggère d'amender le texte sous avis afin d'éviter des abus.

#### *Ad article 46*

Cet article a trait aux services de remplacement. A l'instar de l'article 44, le cercle des bénéficiaires sera élargi aux agriculteurs « à titre accessoire ». La Chambre d'Agriculture note par ailleurs que les tarifs pris en charge restent inchangés (20 €/h ; 0,40 €/km). Il semble que le taux horaire se situe même en-dessous des recommandations actuelles du service d'entraide MBR. Par ailleurs, les auteurs du projet limitent la durée de la prise en charge pour des scénarios précis : i) maladie, formation ou décès (max. 90 jours/an) ; ii) congé de maternité ou congé parental (max. 180 jours/an) ; iii) congé de récréation (max. 15 jours/an).

La Chambre d'Agriculture se doit de réitérer ses revendications en relation avec la réduction de 6 mois à 3 mois de la prise en charge pour les cas de maladie telle qu'opérée en 2016 au niveau de la loi agraire. Dans le cas d'une maladie grave respectivement d'une infirmité suite à un accident ou une opération, il peut arriver que l'exploitant agricole doive réduire voire arrêter son activité physique pendant une période de plus de 3 mois. Or, nos exploitations familiales sont basées surtout sur la prestation physique de travaux souvent lourds et pénibles que l'on ne peut exécuter en situation de maladie ou de convalescence. Dans une telle situation, le remboursement des frais de remplacement constitue un facteur important, non seulement pour la santé des concernés mais également pour éviter des pertes économiques pour l'exploitation. La réduction de 6 à 3 mois de ce remboursement touche surtout les cas les plus graves de maladies et est donc doublement pénalisante. La Chambre d'Agriculture dénonce cette démarche qu'elle considère comme profondément antisociale.

#### *Ad article 51*

Cet article concerne l'aide accordée aux propriétaires d'animaux d'élevage pour les coûts en relation avec l'élimination (« Entfernung ») et la destruction (« Beseitigung ») des animaux trouvés morts. Alors que le taux d'aide de 100% pour l'élimination sera maintenu, celui pour la destruction sera réduit de 100 % à 75%. La Chambre d'Agriculture prend note du fait que ce nouveau taux correspond apparemment au taux maximal autorisé par l'article 26 du règlement appelé à succéder au règlement (UE) n° 702/2014. Il semble toutefois possible de déroger, dans le cadre d'une aide d'Etat, aux dispositions dudit article.

La Chambre d'Agriculture déplore des adaptations du cadre réglementaire qui ne font qu'augmenter les coûts de production. Elle se doit par ailleurs d'émettre des doutes quant au bien-fondé de la mesure : La refacturation aux exploitants individuels d'une partie des coûts liés à la destruction engendrera des surcoûts administratifs (encodage de données supplémentaires sur l'exploitation, traitement de ces données en vue de la refacturation). Etant donné que l'aide est payée au prestataire de service, il y a également lieu de se demander comment les auteurs du Projet entendent procéder pour que la facturation de la part restante se fasse en toute transparence.

Considérant que l'article 26 dudit règlement communautaire subordonne l'aide « à l'existence d'un programme cohérent de contrôle qui garantit une élimination sans risque de tous les animaux trouvés morts dans l'Etat membre », notre chambre professionnelle est profondément d'avis que cette garantie risque d'être mise en danger si l'élimination et la destruction des animaux trouvés morts ne sont plus gratuites.

#### *Ad article 53*

Cet article concerne l'aide à la reconversion et à la restructuration des vignobles. La Chambre d'Agriculture salue les améliorations apportées à cette aide par rapport à la loi agraire en vigueur. Elle constate toutefois que le montant minimal de l'aide a été révisé vers le bas. A défaut d'arguments valables, la Chambre d'Agriculture plaide pour un maintien du montant minimal actuel. Par ailleurs, elle donne à considérer qu'en raison du changement climatique, la reconversion d'un vignoble nécessite en principe l'installation d'une irrigation. Il n'est pas clair, dans quelle mesure les montants d'aide proposés couvrent ces coûts.

#### *Ad article 54*

Cet article introduit un nouveau régime d'aide pour l'aquaculture. La Chambre d'Agriculture constate l'absence totale de plusieurs éléments indispensables pour la compréhension de cet article. En

effet, l'article ne précise ni les taux d'aide, ni les plafonds d'aide, ni les critères d'une aquaculture dite « durable ». De plus, l'article 54 ne comporte aucune référence vers un règlement grand-ducal qui préciserait les conditions applicables à ce nouveau régime d'aide. La Chambre d'Agriculture se prononce toutefois en faveur de ce nouveau régime d'aide.

#### *Ad article 55*

Cet article concerne l'aide accordée pour des investissements non productifs, en l'occurrence la mise en place de clôtures permanentes le long des berges et autour des sources. La Chambre d'Agriculture constate que l'article précise que le preneur ou le propriétaire pourra dorénavant bénéficier de cette aide qui a été adaptée pour prendre en compte l'augmentation des prix. Ces éléments sont salués par la Chambre d'Agriculture, mais elle se demande s'il n'aurait pas été préférable de fixer le montant de l'aide par règlement grand-ducal afin de faciliter une adaptation future du montant.

\*

### **D) CONCLUSION**

Face à l'analyse du secteur agricole luxembourgeois qui a été effectuée au niveau du PSN et à laquelle la Chambre d'Agriculture peut largement souscrire, l'éventail de mesures retenues pour soutenir le secteur agricole manque de cohérence et n'apporte que peu de réponses aux problèmes et défis du secteur.

Les améliorations apportées par le Projet se laissent en principe réduire au montant de l'aide à l'installation et à quelques investissements pour lesquels une majoration du plafond d'aide resp. du taux d'aide sera accordée. Elles sont en tout cas loin d'être en mesure de compenser la détérioration généralisée des mécanismes de soutien (p.ex. redistribution des aides du 1<sup>er</sup> pilier au détriment des exploitations à titre principal, montants et plafonds d'aide maintenus malgré un taux d'inflation élevé, réduction de plusieurs taux d'aide, augmentation des coûts de production via un renforcement des normes à respecter). De surcroît, le régime d'autorisation prévu dans la production animale ôtera aux éleveurs le mécanisme de l'économie d'échelle, ce qui, à défaut de mesures de compensation, risque d'avoir, à termes, un effet néfaste sur leur revenu.

Somme toute, le Projet trahit un désengagement progressif et généralisé de la part du Gouvernement par rapport au secteur agricole et plus précisément par rapport à l'agriculture productive, ce que la Chambre d'Agriculture se doit de fortement regretter.

A la lumière de ce qui vient d'être exposé, la Chambre se permet de rappeler les dix objectifs clés pour la période de 2023 à 2027<sup>6</sup> et d'inviter le lecteur du Projet à apprécier le poids que reflète chacun de ces objectifs dans les mesures annoncées dans le PSN et le présent Projet :

1. assurer un revenu équitable aux agriculteurs;
2. renforcer la compétitivité;
3. améliorer la position des agriculteurs dans la chaîne alimentaire;
4. agir contre le changement climatique;
5. protéger l'environnement;
6. préserver les paysages et la biodiversité;
7. soutenir le renouvellement des générations;
8. dynamiser les zones rurales;
9. garantir la qualité des denrées alimentaires et la santé;
10. encourager les connaissances et l'innovation.

Il est indéniable qu'aux yeux des autorités européennes et nationales luxembourgeoises, le poids relatif à ces dix objectifs n'est pas réparti de façon équilibrée. Si l'attention des autorités européennes et nationales penche de façon évidente pour une meilleure prise en compte des défis environnementaux,

<sup>6</sup> [https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/new-cap-2023-27/key-policy-objectives-new-cap\\_fr](https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/new-cap-2023-27/key-policy-objectives-new-cap_fr)



le défi est de trouver un équilibre garantissant un avenir au secteur agricole qui constitue et restera la pierre angulaire de la sécurité alimentaire nationale et mondiale.

Rappelons que la question de la souveraineté alimentaire était à l'origine de la PAC. Si elle est toujours d'actualité, ce n'est pas uniquement en raison de la guerre en Ukraine. De nombreux rapports traitent ce sujet sans pour autant réussir à attirer l'attention du grand public. Selon « L'état de la sécurité alimentaire dans le monde » publié annuellement par les Nations Unies, l'insécurité alimentaire continuerait en effet à s'aggraver. La Chambre d'Agriculture est profondément d'avis que l'agriculture du futur se doit d'être productive ! Ceci vaut aussi pour notre agriculture nationale, même si elle ne constitue qu'un petit acteur à l'échelle du globe. Elle n'en demeure pas moins d'une importance stratégique pour limiter un tant soit peu la dépendance alimentaire du pays des importations étrangères et pouvoir faire face à un éventuel isolement du pays comme il l'a connu lors de la quasi fermeture complète de toutes ses frontières en 2021. Pour que le secteur agricole puisse accomplir sa mission vitale, il doit toutefois être résilient et compétitif. En France, la plus grande puissance agricole européenne, le Sénat vient de publier dans ce contexte un rapport alarmant sur l'état de l'agriculture française<sup>7</sup> en date du 28 septembre 2022. Au Luxembourg, par contre, l'érosion de l'agriculture nationale se poursuit et personne ne semble s'en inquiéter !

Face à l'importance indéniable d'une production agricole nationale, la Chambre d'Agriculture appelle les acteurs politiques, en dépit de la pression du temps, à assurer que la future loi agricole soit à la hauteur des attentes des exploitations familiales que les auteurs du Projet prétendent vouloir soutenir et protéger. Dans ce contexte, notre chambre professionnelle insiste aussi que le PSN soit adapté et amendé dans les meilleurs délais et que le secteur agricole soit étroitement associé à ce processus.

\*

La Chambre d'Agriculture ne peut approuver le Projet que sous condition de la prise en compte intégrale de ses remarques formulées dans le présent avis.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de notre plus haute considération.

Vincent GLAESNER  
*Directeur*

\*

#### STELLUNGNAHME DER LANDWIRTSCHAFTSKAMMER ZUM NATIONALEN STRATEGIEPLAN (GAP 2023-2027)

Strassen, den 30.11.2021

Der vorliegende Entwurf des nationalen Strategieplans für die Periode 2023-2027 basiert auf einer umfangreichen Analyse der Luxemburger Landwirtschaft. Das Dokument liefert denn auch zahlreiche, selbst für Insider interessante Daten und Zahlen. Die Autoren zeichnen ein recht zuverlässiges Bild der hiesigen Landwirtschaft und ihrer vielschichtigen Probleme und Herausforderungen. An manchen Stellen des Dokuments fehlen allerdings noch Erläuterungen zu den geplanten Maßnahmen. Auch viele Detailfragen bleiben derzeit noch offen.

Die vorgeschlagenen Maßnahmen hinterlassen allerdings einen schalen Nachgeschmack: Die eigentliche Aufgabe der Landwirtschaft, gesunde Lebensmittel in ausreichender Menge zu produzieren, gerät immer mehr zur Nebensache. Dass die Betriebe von den Erträgen ihrer jeweiligen Produktion nicht leben können, wird zwar bedauert, aber mittlerweile schon fast stillschweigend zur Kenntnis genommen. Sogenannte Ökosystemleistungen (Eco Schemes) sollen's richten. Mehr Geld gibt es dafür aber nicht. Es wird lediglich umgeschichtet: Von den Großen zu den Kleinen, von den Produktiven zu den Extensiven. „Mehr Leistung für weniger Geld!“, heißt die offizielle Lösung.

<sup>7</sup> <https://www.publicsenat.fr/article/parlementaire/competitivite-un-rapport-senatorial-dresse-un-constat-severe-sur-l-etat-de-l>

Noch stärker als bisher werden die Betriebsleiter vor der Frage stehen, wie sie die Weichen für die Zukunft stellen sollen. Nicht wenige werden wohl den Weg der Beihilfen-Maximierung gehen. Ob dies allerdings die Landwirtschaft stärken wird, darf bezweifelt werden. Für viele Betriebe wird es wohl ein Ausstieg auf Raten sein.

Die Anforderungen, die an die Betriebe gestellt werden, steigen dabei in einem derart rasanten Tempo, dass die Betriebe kaum noch Schritt halten können. Das was (vorsichtig geschätzt) von mehreren Dutzend Verwaltungsmitarbeitern an Auflagen ausgearbeitet (und auch kontrolliert) wird, muss auf Betriebsebene oft von einer einzelnen Person bewältigt werden. Die Nerven liegen dementsprechend oft blank.

Entspannung ist derweil keine in Sicht. Die Anzahl an Aktions- und Maßnahmenplänen wird immer unübersichtlicher, während die Zielvorgaben immer öfter Resignation hervorrufen. Das was von der Landwirtschaft gefordert wird, ist nichts weiter als die Quadratur des Kreises! Da hilft es wenig, wenn die Autoren des nationalen Strategieplans mehrmals auf Inkohärenzen in der Politik hinweisen.

Echte Hilfestellungen wären nötig, Diskussionen auf Augenhöhe, realistische Zielvorgaben, Planungssicherheit, Transparenz bei der Ausgestaltung der Beihilfen, kurzum: Politik mit Augenmaß. Der vorliegende Entwurf, auch wenn er sicherlich in bester Absicht erstellt wurde, vermag keine Antworten auf die drängenden Fragen der landwirtschaftlichen Betriebe zu liefern. Genau das zeichnet aber gute Politik aus!

Der nationale Strategieplan kann in seiner derzeitigen Fassung von der Landwirtschaftskammer nicht gutgeheißen werden. Insbesondere die erhebliche Umverteilung der Beihilfen zwischen den Betrieben und Produktionsrichtungen (ohne ausreichende Kompensierungsmaßnahmen) sowie die einseitige Fokussierung auf Extensivierung sind zu bemängeln.

Dort wo Einkommensverluste unvermeidlich sind (Konvergenz der Betriebsprämien, Eco Scheme-Regelung), müssen die Betriebe unabhängig von ihrer Ausrichtung ausreichend Möglichkeiten geboten bekommen, diese zu kompensieren. Jeder weitere Einschnitt, wie z.B. der durch die Umverteilungsprämie, ist entweder ganz zu vermeiden oder auf das absolute Minimum zu beschränken. Einer Schwächung der produktiven Betriebe kann die Landwirtschaftskammer jedenfalls unter keinen Umständen zustimmen.

Die grundlegenden Probleme der Landwirtschaft, nämlich die unzufriedenstellende Wettbewerbsfähigkeit sowie die Macht des Marktes, werden im vorliegenden Dokument nur notdürftig behandelt. Wichtige Maßnahmen, wie die Investitionsbeihilfen, werden zwar weitergeführt. Insbesondere infolge der gestiegenen Klimaschutz- und Tierwohl-Anforderungen werden die künftigen Investitionen aber deutlich teurer werden. Insgesamt wird erwartet, dass die Landwirtschaft noch stärker als bisher in Vorleistung geht, wohlwissend, dass der Markt dies in aller Regel nicht honoriert.

Die finanziellen Mittel, die der Landwirtschaft für Umweltleistungen zur Verfügung stehen, stehen in keinem Verhältnis zur politischen Dringlichkeit, die den verschiedensten Umweltzielsetzungen beigemessen wird – und auch nicht zum realen Wert dieser Dienstleistungen! Auch die vorgeschlagenen Maßnahmen lassen zu wünschen übrig. Hier besteht durchaus noch Verbesserungspotential. Es müssen unbedingt andere Handlungsoptionen angeboten werden als die Extensivierung (z.B. durch Maßnahmen, deren Erfolg auf Basis von Monitoring bzw. Indikatoren gemessen werden kann).

\*

### **DER RAHMEN FÜR DIE ERSTELLUNG DER NATIONALEN STRATEGIEPLÄNE**

Für den Zeitraum von 2023 bis 2027 wird die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) an neun Hauptzielen ausgerichtet. Diese Hauptziele mit Fokus auf sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Themen bilden die Grundlage, auf der die EU-Länder ihre GAP-Strategiepläne ausarbeiten.

1. Sicherstellung gerechter Einkommen für Landwirte
2. Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit
3. Wiederherstellung eines ausgewogenen Kräfteverhältnisses in der Lebensmittelversorgungskette

4. Klimaschutzmaßnahmen
5. Umweltpflege
6. Erhaltung von Landschaften und biologischer Vielfalt
7. Förderung des Generationswechsels
8. Förderung lebendiger ländlicher Gebiete
9. Schutz von Lebensmittelqualität und Gesundheit

Zusätzlich zu diesen 9 Hauptzielen wurde ein transversales Ziel formuliert: Wissen, Innovation und Digitalisierung in der Landwirtschaft sowie im ländlichen Raum anregen und deren Nutzung fördern.

\*

## DIE AUSGANGSSITUATION IN DER LANDWIRTSCHAFT

Die Erkenntnis ist nicht wirklich neu: Allein über die erzielbaren Marktpreise kann die einheimische (und europäische) Landwirtschaft kein ausreichendes Einkommen generieren. Dieser zutiefst beschämende Umstand erfordert konsequente Unterstützungsmaßnahmen, die allerdings von (meist besser verdienenden) Teilen der Gesellschaft zunehmend hinterfragt werden.

Der Druck, der auf den landwirtschaftlichen Betrieben lastet, ist derweil enorm, sowohl finanziell als auch psychisch. Globalisierte Märkte degradieren lokal produzierte und qualitativ hochwertige Lebensmittel zu bloßen Rohstoffen, die weltweit gehandelt werden und dementsprechend geringe Preise erzielen. Unsere hohen Umwelt- und Sozialstandards spiegeln sich in diesen Marktpreisen in keiner Weise wider. Die zunehmende Konzentration im Lebensmittelhandel, die von der Politik mehr oder weniger kommentarlos zur Kenntnis genommen wird, verschärft den Preisdruck zusätzlich. Beim Abschluss internationaler Handelsabkommen sind landwirtschaftliche Erzeugnisse zudem meist Teil der Verhandlungsmasse.

All dies trägt erwiesenermaßen nicht zu einem leistungsgerechten Einkommen in der Landwirtschaft bei. Der nationale Strategieplan erwähnt denn auch (auf Seite 19<sup>8</sup>), dass das mittlere landwirtschaftliche Einkommen heute kaum noch für ein kinderloses Paar ausreicht. Für ein Paar mit zwei Kindern liegt es sogar unter dem vom STATEC ermittelten Schwellenwert („*seuil de risque de pauvreté absolu*“).

Bis zum heutigen Tag hat die europäische und nationale Agrarpolitik augenscheinlich kein wirksames Instrument gefunden, den landwirtschaftlichen Sektor ausreichend vor der Globalisierung und dem Spiel der Marktkräfte zu schützen. Die Erzeugerpreise bewegen sich hierzulande auf demselben Niveau wie vor gut 30 Jahren, während die Produktions- und insbesondere die Lohnkosten im selben Zeitraum geradezu explodiert sind.

Vor diesem Hintergrund sehen sich die landwirtschaftlichen Betriebe seit Jahren vor die Wahl gestellt: Wachse oder weiche! Die Folgen sind dramatisch. Die Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe ist konstant rückläufig (-50% in 30 Jahren!). Der Anteil an Betrieben ohne gesicherte Nachfolge ist hoch. Immer mehr Betriebe werden im Nebenerwerb geführt. Ein außerlandwirtschaftliches Zusatzeinkommen ist fast schon Pflicht, um einen Familienbetrieb finanziell einigermaßen abzusichern. Das Wachstum der Betriebe hat derweil ihren Preis (Verschuldung, Arbeitsüberlastung, potentieller Imageverlust) und erschwert durch die stetig steigende Kapitallast den dringend notwendigen, aber ohnehin schon schwierigen Generationswechsel.

Die Rinderhaltung ist seit jeher das Hauptstandbein der Luxemburger Landwirtschaft. Die vorherrschenden pedoklimatischen Rahmenbedingungen prädestinieren sie geradezu hierfür („Grünlandstandort“). Hinzu kommt, dass sich die Rinderhaltung (inkl. Futterproduktion) sehr gut mechanisieren lässt. Die dadurch erzielbare hohe Schlagkraft erleichtert das Skalieren dieser Produktion. Unter den sozio-ökonomischen Gegebenheiten Luxemburgs (hohe, indexgebundene Lohnkosten) ist der Arbeitskraftbedarf einer landwirtschaftlichen Produktion neben dem Kapitalbedarf der wichtigste Faktor in Bezug auf die Wirtschaftlichkeit. Die schwerpunktmäßige Ausrichtung der einheimischen Landwirtschaft sowie die allgemeine Entwicklung der Betriebsstrukturen lässt sich vor diesem Hintergrund gut nachvollziehen.

---

<sup>8</sup> Seite 49 des finalen Strategieplans

Die anderen traditionellen landwirtschaftlichen Produktionen Luxemburgs (Weinbau, Schweinehaltung) sowie die Nischenproduktionen, die sich seit geraumer Zeit im Land entwickeln (Obst- und Gemüseanbau), zeichnen sich allesamt durch einen hohen Arbeitskraftbedarf aus, was sich zwangsläufig negativ auf die Wettbewerbsfähigkeit auswirkt. Hier sind die Aufnahmefähigkeit des lokalen Markts sowie dessen Bereitschaft, langfristig einen spürbaren Mehrpreis für die einheimischen Produkte zu zahlen, eindeutig die limitierenden Faktoren. Bei manchen Produktionen sind die Grenzen des Machbaren (bzw. ökonomisch Tragbaren) längst erreicht, wenn nicht sogar überschritten. Gemessen am Preisdruck, der von den Produzenten aus der Grenzregion und darüber hinaus ausgeht, wird es zunehmend schwierig, Alleinstellungsmerkmale für einheimische Lebensmittel zu entwickeln und auch gewinnbringend zu vermarkten. Dies gilt für sämtliche landwirtschaftlichen Produktionen.

Die im Verhältnis zum nahen Ausland langwierigen Genehmigungsprozeduren sowie die oft als unverhältnismäßig empfundenen Auflagen, wirken sich zudem eher hemmend auf die Diversifizierung der hiesigen Landwirtschaft aus. Des Weiteren mangelt es an lokalen Verarbeitungsstrukturen und verlässlichen Wertschöpfungsketten, um bestehende Nischen auszubauen und neue Nischen zu erschließen (sowohl in den Bereichen „Food“ als auch „Non-Food“).

Die Planungssicherheit ist denn auch aus Sicht vieler Betriebe – und aus vielerlei Gründen – unzureichend. Den langfristig, auf mehrere Jahrzehnte ausgelegten Investitionen stehen im besten Falle mittelfristig gesicherte politische Rahmenbedingungen entgegen. Im Verhältnis dazu bietet der Markt kaum mehr als kurzfristige Zusagen, wobei der Preisdruck allgegenwärtig ist. Hinzu kommt die Abhängigkeit von Pachtflächen. Die 2018 vorgenommene Anpassung des Pachtgesetzes hat wohl die Mindestlaufzeit von Pachtverträgen auf 6 Jahre (Flächen) bzw. 15 Jahre (Betriebe) angehoben, was den Betrieben etwas mehr Planungssicherheit gibt. Der stetige Anstieg des Anteils an Pachtflächen (mittlerweile rund 60% der Betriebsfläche) relativiert dies allerdings wieder, zumal Flächen, die im Besitz des Luxemburger Staates oder einer Gemeinde sind, bekanntlich nicht unter das Pachtgesetz fallen (und somit wesentlich kürzere Pachtdauern zulässig sind als bei „normalen“ Pachtflächen).

\*

## **DIE 10 ZIELE DER GAP FÜR DEN ZEITRAUM 2023-2027**

### **1. Unterstützung von tragfähigen landwirtschaftlichen Einkommen und der Krisenfestigkeit in der EU für mehr Ernährungssicherheit**

Wie bereits in der Einleitung beschrieben, ist die Einkommenssituation in der Landwirtschaft schlecht. Vor diesem Hintergrund wurde nun beschlossen, die Prämienrechte aus der 1. Säule um 25% zu kürzen und bis 2027 einen Einheitswert einzuführen. Der nationale Strategieplan gibt detaillierte Einblicke in die Verschiebungen, die durch diese Konvergenz sowie durch die geplante Umverteilungsprämie zustande kommen werden. Die Autoren geben dabei zu, dass es zu bedeutenden Verteilungseffekten kommen wird, die zu Lasten der Haupterwerbsbetriebe gehen werden. Nutznießer würden die kleineren Betriebe sein, die häufig im Nebenerwerb geführt werden, sowie Rentnerbetriebe.

Um Einkommensverluste in der 1. Säule zu kompensieren, müssten die Betriebe im Grunde genommen nur auf die neu eingeführten „Eco Schemes“ zurückgreifen, so der simplistische Lösungsansatz der Autoren. Die Landwirtschaftskammer hat bereits in einer ersten Analyse der Eco Schemes (vom 8. Oktober 2021) darauf hingewiesen, dass wegen des begrenzten Budgets sowie dem Mangel an Eco Schemes hierdurch im besten Fall Einkommensneutralität erreicht werden kann. Die Eco Schemes sind nämlich nicht wirklich neu, sie wurden vorwiegend aus dem Bestand an Agrarumweltmaßnahmen herausgelöst. Wer diese Maßnahmen also bereits in der Vergangenheit umgesetzt hat, verliert de facto einen Teil seines Einkommens.

Insbesondere Milchvieh-, Mutterkuh-, und Winzerbetriebe wären laut Autoren die Verlierer der beschlossenen Konvergenz. Bei den Milchvieh- und Winzerbetrieben wird wegen der im Vergleich mit anderen Produktionsrichtungen besseren Einkommenssituation kein akuter Handlungsbedarf gesehen. Lediglich die Mutterkuhbetriebe erhalten durch eine gekoppelte Mutterkuhprämie eine gezielte Unterstützung. Inwieweit diese allerdings die Einkommensverluste zu kompensieren vermag, bleibt weitestgehend unklar.

Die vorgesehenen Maßnahmen sind alles andere als ausgewogen. Sie erhöhen den Druck auf die Betriebe, ohne diesen aber ausreichend Möglichkeiten zu geben, die anstehenden Einkommensverluste

zu kompensieren. Dies ist alles andere als ein Beitrag zur Absicherung tragfähiger Einkommen in der Landwirtschaft! Dem Rückgang der Anzahl landwirtschaftlicher Betriebe wird so nicht Einhalt geboten. Der Strukturwandel wird wohl oder übel weitergehen.

## **2. Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und der landwirtschaftlichen Produktivität in nachhaltiger Weise, um die Herausforderungen einer gesteigerten Nachfrage bei knappen Ressourcen und unsicheren Klimabedingungen zu bewältigen**

Die Landwirtschaftskammer stimmt der von den Autoren beschriebenen Situation in den einzelnen Produktionsrichtungen weitestgehend zu. Die Wettbewerbsfähigkeit leidet zunehmend unter den hiesigen sozio-ökonomischen und politischen Rahmenbedingungen und schränkt die Möglichkeiten zur Diversifizierung erheblich ein, zumal einzelnen Nischen bereits Sättigungseffekte attestiert werden. Die traditionsreiche Tierhaltung sieht sich derweil erheblichen Herausforderungen ausgesetzt (v.a. im Bereich der gasförmigen Emissionen). Der Preisdruck aus dem Ausland ist enorm. Der Wettbewerb im einheimischen Lebensmittelhandel kommt erschwerend hinzu. Dies bekommen sowohl die konventionellen Betriebe als auch die Biobetriebe zu spüren. Am schlimmsten trifft es derzeit den Schweinesektor.

Das weitgehende Festhalten an der nationalen Wachstumspolitik wird die Situation der Luxemburger Landwirtschaft kaum verbessern. Die Produktionsfaktoren werden noch teurer werden und die Wettbewerbsfähigkeit wird zunehmend hierunter leiden. Die Verschärfung der Umweltauflagen und die höheren Ansprüche im Bereich Tierwohl, die bis zum heutigen Tag nicht wirklich vom Markt entgolten werden, werden die Situation zusätzlich erschweren.

Die von den Autoren vor diesem – zugegebenermaßen komplexen – Hintergrund vorgeschlagenen Maßnahmen lesen sich wie ein Eingeständnis der eigenen Machtlosigkeit. Die bisherigen Maßnahmen (z.B. Investitionsbeihilfen) werden lediglich weitergeführt, allerdings ohne wesentliche Verbesserungen. Die Notwendigkeit in moderne Infrastrukturen und schlagkräftige Maschinen zu investieren, bleibt bestehen und wird mitunter sogar noch größer werden. Die Kapitallast der Betriebe wird demnach aller Voraussicht nach weiter ansteigen (insbesondere durch strengere Umweltauflagen und Mindestkriterien im Bereich Tierwohl).

Das vorliegende Dokument lässt erkennen, dass sich die Autoren sehr viel vom neuen Kennzeichnungssystem erhoffen. Dies wurde allerdings im Vorfeld von den verschiedenen Akteuren der einheimischen Wertschöpfungsketten wiederholt anders bewertet. Der landwirtschaftliche Sektor wird noch stärker als bisher in Vorleistung gehen müssen, und dies in Bereichen, die weiterhin – man kann es nicht oft genug wiederholen – nicht oder nur unzureichend vom Markt honoriert werden.

Es ist sicher begrüßenswert, die landwirtschaftliche Beratung, die Innovation sowie die Digitalisierung stärker in den Fokus der Agrarpolitik zu stellen. Um einen positiven Einfluss auf die Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe zu erreichen, muss die Produktivität allerdings einen höheren Stellenwert bekommen als dies derzeit der Fall ist. Zudem muss sichergestellt werden, dass Maßnahmen in diesen wichtigen Bereichen flexibel und zielgerichtet sind – und zu praxisrelevanten Lösungsansätzen führen. Der nationale Strategieplan liefert derzeit nur bruchstückhafte Informationen bezüglich der angedachten Veränderungen bzw. Anpassungen. Sämtliche erdenklichen Anstrengungen in diesen Bereichen werden allerdings nicht ausreichen, um die ungünstige Wettbewerbssituation gegenüber der ausländischen Konkurrenz auszugleichen.

## **3. Verbesserung der Position der Landwirte in den Wertschöpfungsketten**

Die Position der landwirtschaftlichen Betriebe in den Wertschöpfungsketten wird von den Autoren zu Recht als unzufriedenstellend dargestellt (insbesondere im europäischen Vergleich). Die eingeschränkte Wettbewerbsfähigkeit gegenüber dem Ausland (siehe Punkt 2) spielt dabei natürlich eine wichtige Rolle, erklärt aber längst nicht alle Fehlentwicklungen. Die landwirtschaftlichen Betriebe sind finanziell unzureichend am geschaffenen Mehrwert beteiligt, dieser Anteil ist zudem rückläufig und steht in keinem Verhältnis zur Kostenentwicklung.

Der nationale Strategieplan bietet diesbezüglich keinen echten Lösungsansatz, sondern beschränkt sich darauf, (lobenswerte) Ziele zu formulieren. Die Macht des Marktes bleibt somit unangetastet. Die ungebremste Konzentration im Lebensmittelhandel verstärkt diese sogar noch.

Die bestehenden Investitionsbeihilfen werden (weitestgehend unverändert) weitergeführt. Daneben wird eine neue Starthilfe für Kleinstunternehmen („*microentreprises*“) eingeführt. Angesichts des

Mangels an Verarbeitungsbetrieben fehlt es allerdings offenkundig an einer nationalen Strategie zum Ausbau der Lebensmittelindustrie, mit dem Ziel neue Wertschöpfungsketten aufzubauen. Eine ausführliche Schwachstellenanalyse des nationalen Lebensmittelsektors, gekoppelt mit einer Bedarfsanalyse wäre ein erster, wichtiger Schritt in diese Richtung.

#### **4. Beitrag zum Klimaschutz und zur Anpassung an den Klimawandel sowie nachhaltige Energie**

Die mittel- und langfristigen Klimaschutzziele schweben wie ein Damokles-Schwert über der Luxemburger Landwirtschaft. Die vorliegenden Daten zeigen auf, dass die einheimische Landwirtschaft, die schwerpunktmäßig auf die Rinderhaltung ausgerichtet ist, vor enormen Herausforderungen steht – und die gesetzten Zielvorgaben aus eigener Kraft kaum erreichen kann. Die bereits beschriebene schwierige Einkommenssituation in der Landwirtschaft drängt die Betriebe weiterhin in Richtung Wachstum, während die Klimaschutzziele nach derzeitigem Kenntnisstand wohl kaum ohne größere Einschränkungen in der Rinderhaltung zu erreichen sein werden, was zu erheblichen Einkommensverlusten führen würde.

Grund dafür sind u.a. die Berechnungsmethoden bzw. die sektorielle Zuordnung der berechneten Emissionen. So wird der geplante Ausbau der nationalen Biogasproduktion dazu beitragen, THG-Emissionen im Energiesektor einzusparen. Diese Emissionsreduktion nutzt der Landwirtschaft hingegen in keiner Weise ihre vorgegebenen sektoriellen Ziele zu erreichen, da diese buchhalterisch nicht der Landwirtschaft angerechnet wird. Ähnliches gilt im Bereich der Landnutzung. Ein höherer Anteil an Dauergrünland oder temporärem Grünland (Feldfutter), der durchaus in der Praxis erreichbar wäre, würde sich als zusätzliche CO<sub>2</sub>-Senke positiv auf die nationale THG-Bilanz auswirken, wird aber nicht dem Sektor „Landwirtschaft“ angerechnet, sondern separat unter „Landnutzung“ aufgeführt (zusammen mit der Forstwirtschaft).

Dem landwirtschaftlichen Sektor, der immerhin 52% der Landesfläche ausmacht, werden auf diese Weise zwei Maßnahmen genommen, die ein erhebliches Potential im Bereich der THG-Bilanz haben. Dem Umstand, dass die Landwirtschaft – neben der Forstwirtschaft – der einzige Wirtschaftssektor ist, der eine CO<sub>2</sub>-Senke anzubieten hat, wird somit überhaupt nicht Rechnung getragen. Es ist abzusehen, dass unter diesen Voraussetzungen der einzige gangbare Lösungsweg darin bestehen wird, nach maximaler Effizienz in der Rinderhaltung zu streben. Inwieweit dies allerdings mit den anderen Zielen der GAP kompatibel sein wird, bleibt unklar. Die extensive Grünlandnutzung wird dadurch wohl eher nicht gefördert werden.

Die ambitionierten Ziele im Bereich der Biogasproduktion lassen sich derweil nur erreichen, wenn der finanzielle Anreiz hoch genug ist und die allgemeinen Rahmenbedingungen (Genehmigungen, Auflagen, Gülle-Management, ...) praxisgerecht gestaltet werden. Detaillierte Informationen dazu, wie die nationale Biogas-Strategie aussehen wird, liegen derzeit nicht vor. Der nationale Strategieplan sieht lediglich vor, dass bei neuen Stallbauten ab einer bestimmten Größenordnung künftig technische Vorkehrungen getroffen werden müssen (!) um einen späteren Anschluss an eine Biogasanlage zu ermöglichen. Eine solche allgemeingültige Auflage macht allerdings wenig Sinn, wenn die Wirtschaftlichkeit einer solchen Anlage, z.B. bedingt durch die Lage des Betriebs, von vornherein eingeschränkt ist (oder wenn abschbar ist, dass keine Genehmigung erteilt werden kann). Die rezente Entwicklung im Biogassektor ist im nationalen Strategieplan übrigens falsch dargestellt. Diese ist nämlich rückläufig – und das auch nicht ganz ohne Grund!

Die im nationalen Strategieplan aufgezählten Maßnahmen enthalten zum einen kaum neue, geschweige denn innovative Elemente. Zudem sind Maßnahmen enthalten, die in der Berechnung der THG-Emissionen aus der Landwirtschaft u.U. gar nicht berücksichtigt werden (z.B. Zwischenfruchtanbau) bzw. deren Einfluss auf die Höhe der THG-Emissionen, bezogen auf das Referenzjahr, doch eher gering ausfällt (z.B. Reduktion des N-Düngungsniveaus). Es ist bereits jetzt abzusehen, dass das Erreichen der Klimaziele für die Landwirtschaft mit erheblichen finanziellen Einbußen verbunden sein wird, ohne dass geeignete Kompensationsmaßnahmen in Aussicht gestellt würden.

Größere Hoffnungen verbindet die Landwirtschaft daher weiterhin mit dem Begriff „*carbon farming*“. Es bleibt abzuwarten, inwieweit dem Sektor finanzielle Mittel für entsprechende Maßnahmen bereitgestellt werden. Dem Agroforst-Konzept, das derzeit Gegenstand einer breiten Konsultation ist, steht die Landwirtschaft grundsätzlich aufgeschlossen gegenüber. Carbon farming darf sich allerdings nicht auf dieses Konzept beschränken.

Wie in einer ersten Stellungnahme (Oktober 2021) zur Eco Schemes-Regelung bereits detailliert dargelegt, vermisst die Landwirtschaftskammer eine Maßnahme zur Honorierung und Förderung der Grünlandnutzung (Dauergrünland, Feldfutter), die komplementär zu den bestehenden AUKP sein sollte. Das Eco Scheme zur Honorierung der Grünlandnutzung, welches die Landwirtschaftskammer einfordert, beruht im Wesentlichen auf einem Entwurf, der derzeit in Deutschland im Rahmen der Eco Scheme-Regelung diskutiert wird: dem Grünland-Klima-Bonus. Diese Maßnahme, die mit 90 €/ha entlohnt werden soll, richtet sich an Betriebe, deren landwirtschaftliche Nutzfläche (LNF) zu 75% aus Grünland besteht (Dauergrünland, Feldfutter). Eine ähnliche Maßnahme scheint für Luxemburg sinnvoll und würde insbesondere den viehhaltenden Betrieben ermöglichen, einen sinnvollen Beitrag zu den vielschichtigen Umweltzielen zu leisten (v.a. Wasser-, Klima- und Bodenschutz). Eine detaillierte Analyse der aktuellen durchschnittlichen betrieblichen Grünlandfläche erscheint unabdingbar, um eine Maßnahme zu definieren, die ausreichend Anreize (insbesondere für den Feldfutteranbau) schafft. Die Prämienhöhe wäre dementsprechend anzupassen. Auch eine Staffelung der Eco Scheme-Prämie wäre denkbar, je nachdem wie hoch die betriebliche Grünlandfläche ist. Dies könnte gerade in der Übergangsphase für viele Betriebe wichtig sein.

### **5. Förderung der nachhaltigen Entwicklung und effizienten Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen wie Wasser, Boden und Luft**

Dass die Landwirtschaft einen Einfluss auf die natürlichen Ressourcen hat, ist unbestritten. Gerade angesichts der angespannten Einkommenssituation in der Landwirtschaft muss sich allerdings jede umweltpolitische Zielsetzung (und somit auch jede davon abgeleitete Schutzmaßnahme) daran messen lassen, ob sich ein entsprechendes Engagement seitens der Landwirte für eine relevante Mehrheit der Betriebe rechnet. Solange die Höhe der jeweiligen Entschädigungen ausschließlich von durchschnittlichen Erträgen, Leistungen und Kosten abgeleitet wird, werden viele Maßnahmen gerade für hochproduktive Betriebe uninteressant bleiben.

Dabei bleibt zu klären, inwieweit im Einzelfall überhaupt alle direkten sowie indirekten Kosten bei der Berechnung der Beihilfen berücksichtigt werden. Die in ausgewiesenen Wasserschutzgebieten vorgesehene M12-Beihilfe deckt z.B. lediglich einen Teil der Auflagen finanziell ab. Das ist z.T. auch nachvollziehbar, da zum Zeitpunkt der Berechnung der Beihilfe noch weitestgehend Unklarheit bezüglich der künftigen Wasserschutzauflagen herrschte. Hier gilt es also unbedingt nachzubessern!

Die Landwirtschaftskammer kennt weder die einzelnen Bestandteile der jeweiligen Beihilfen, noch die detaillierten Berechnungsmethoden. Sie fordert deshalb nach wie vor vollen Einblick in die Berechnungen sämtlicher Beihilfen. Dies ist nicht zuletzt eine Frage der Transparenz, die umso wichtiger ist, als es sich bei den genannten Maßnahmen um vertraglich vereinbarte Leistungen zwischen zwei Partnern handelt.

Ein Schwachpunkt des von den Autoren gewählten Ansatzes zur Honorierung von Umweltleistungen besteht allgemein darin, dass sich einseitig auf Extensivierung fixiert wird. Auf produktiven Betrieben ist der Spielraum diesbezüglich jedoch sehr eng. Es mangelt insgesamt an ergebnisorientierten Maßnahmen, die die Produktivität nicht grundsätzlich in Frage stellen. Ein solcher ergebnisorientierter Ansatz könnte darin bestehen, Indikatorbasierte Maßnahmen anzubieten. Diese fehlen derzeit gänzlich. Der Vorteil Indikatorbasierte Maßnahmen besteht u.a. darin, dass sie für produktive Betriebe zugänglicher sind als Maßnahmen, die einseitig auf Extensivierung ausgelegt sind. Ein solcher Ansatz, lässt sich leichter in der Praxis umsetzen als ein Verzicht. Die damit verbundene potentiell größere Breitenwirkung dürfte eher zu einer Reduzierung z.B. des PSM-Einsatzes auf nationaler Ebene führen als restriktive Maßnahmen, die nur in geringem Umfang umgesetzt werden.

In der breiten Öffentlichkeit begegnet man zuweilen Unverständnis bezüglich des oft als zu gering eingestuften Engagements der Landwirte für Umwelt-, Wasser- und Klimaschutz. In weiten Teilen der Gesellschaft herrscht die Meinung vor, dass die Agrarpolitik die Ökosystemdienstleistungen der Landwirtschaft finanziell honoriert. Dies ist allerdings nur bedingt der Fall. Der reale Wert dieser Leistungen wird explizit nicht in der Beihilfe abgebildet, sondern höchstens der durchschnittliche Einkommensverlust. Die Politik wendet im Grunde genommen ähnliche Methoden an wie der Lebensmittelmarkt. Dienstleistungen sollen möglichst zu Tiefpreisen erbracht werden. Der Aufwand sowie das Risiko sind von der Landwirtschaft zu schultern, den Mehrwert heimsen andere ein.

## **6. Beitrag zum Schutz der biologischen Vielfalt, Verbesserung von Ökosystemleistungen und Erhaltung von Lebensräumen und Landschaften**

Der nationale Strategieplan erwähnt beiläufig (auf Seite 120<sup>9</sup>), dass Luxemburg im Grunde genommen doppelt so viel LNF bräuchte, um den Anteil der Nahrungsmittelproduktion im Verhältnis zur Bevölkerung halten zu können. Es ist schon mehr als erstaunlich, dass eine solche Erkenntnis keine wesentliche Rolle in den agrar- und umweltpolitischen Debatten spielt. Ernährungssicherheit wird zunehmend zum Fremdwort.

Der Verlust an Biodiversität ist dagegen in aller Munde. Der Landwirtschaft wird dabei in aller Regel die Hauptverantwortung zugesprochen. Der kumulative Effekt der nicht landwirtschaftlichen Einflüsse wird hingegen selten thematisiert. Die demografische Entwicklung des Landes sowie das Wirtschaftswachstum werden von den Autoren zumindest unter den Risiken als treibende Kräfte identifiziert, aber eher auf eine dezente Art und Weise.

Den wirtschaftlichen Zwängen, denen die Landwirtschaft ausgesetzt ist (siehe Einleitung), wird nur ungenügend Rechnung getragen. Der kontinuierliche Rückgang der LNF (laut Autoren umgerechnet etwa 7.750 ha im Zeitraum 2000-2018), erzeugt einen permanenten Druck auf die Betriebe, der sich durchaus auch auf die Art und Intensität der Bewirtschaftung auswirken kann. Wenn z.B. der Zugang zu Weideflächen in Betriebsnähe immer schwieriger wird, nimmt die Schnittnutzung im Grünland dadurch tendenziell eher zu. Aus Sicht des Schutzes der Biodiversität wird dies als ein wesentliches Risiko bewertet.

In einem solchen Spannungsfeld ist es erwartungsgemäß schwierig, konsensfähige praxisnahe Lösungsansätze zu entwickeln und umzusetzen. Mit Ausnahme eines Eco Schemes (ungemähte Rückzugszonen im Grünland) bietet das vorliegende Dokument keine wirklich neuen Ansätze. Umso wichtiger scheint es, die bestehenden Maßnahmen zu optimieren und attraktiver zu gestalten (z.B. mehr Flexibilität, Anhebung der Beihilfen).

In ihrer Stellungnahme vom Oktober 2021 zur Eco Schemes-Regelung hatte die Landwirtschaftskammer die Maßnahme „Herbizidverzicht im Grünland“ vorgeschlagen. Auch wenn der Herbizideinsatz im Grünland keine Standardmaßnahme ist, lässt er sich dennoch reduzieren. Zudem stellt die Grünlandnutzung (Dauergrünland, Feldfutter) im Vergleich zur klassischen Ackernutzung bereits in sich eine Maßnahme zur Reduzierung des PSM-Einsatzes dar. Dies gilt es finanziell zu entlohnen.

## **7. Modernisierung der Landwirtschaft durch Begeisterung junger Menschen für den Beruf des Landwirts und Entwicklung ihrer Betriebe**

Der Altersdurchschnitt der landwirtschaftlichen Betriebsleiter steigt kontinuierlich an, auch in Luxemburg. Dies hat weniger mit mangelndem Interesse an der Landwirtschaft zu tun, als vielmehr mit den schlechten Einkommensperspektiven (siehe Einleitung). Die Unterstützung der Junglandwirte ist daher zweifellos eine eminent wichtige Maßnahme, um den Generationswechsel in der Landwirtschaft zu unterstützen. Die Landwirtschaftskammer begrüßt denn auch ausdrücklich, dass die bestehenden Einzelmaßnahmen weitergeführt und inhaltlich leicht aufgewertet werden sollen. Es muss allerdings angemerkt werden, dass die gewährten Beihilfen die sektorale Einkommensdisparität (Landwirtschaft im Vergleich zu anderen Wirtschaftssektoren) höchstens ansatzweise und auch nur zeitlich begrenzt reduzieren.

## **8. Förderung von Beschäftigung, Wachstum, sozialer Inklusion und der lokalen Entwicklung in ländlichen Gebieten, einschließlich Bioökonomie und nachhaltiger Waldbewirtschaftung**

Unter dieser Zielsetzung fungiert das Maßnahmenprogramm LEADER, das weitergeführt werden soll. Aus LEADER-Projekten sind in der Vergangenheit mehrere interessante und wirtschaftlich tragfähige landwirtschaftliche Konzepte entstanden. Leider treten in den verschiedenen LEADER-Regionen landwirtschaftliche Zielsetzungen seit Jahren zunehmend in den Hintergrund. Dies liegt allerdings weniger am LEADER-Programm selbst. Es erscheint sinnvoll, die Möglichkeiten, die das Instrument

<sup>9</sup> Seite 165 des finalen Strategieplans



LEADER der Landwirtschaft bietet, gezielt zu kommunizieren mit dem Ziel, den landwirtschaftlichen Sektor diesbezüglich neu zu dynamisieren.

### **9. Verbesserung der Reaktion der EU-Landwirtschaft auf gesellschaftliche Erwartungen in den Bereichen Ernährung und Gesundheit, einschließlich sicherer, nahrhafter und nachhaltiger Lebensmittel und der Vermeidung von Lebensmittelabfällen, sowie besserer Tierschutz**

Die Autoren des nationalen Strategieplans erwähnen zu Recht, dass Verbesserungen im Bereich Tierwohl, obwohl gesellschaftlich und politisch gewollt, nicht leicht umzusetzen sind, weil der Markt kaum langfristige Preisgarantien hergibt, die es erlauben würden, entsprechende Investitionen auf Betriebsebene zu tätigen.

Umso erstaunlicher erscheint es daher, dass der nationale Strategieplan die Anforderungen, die an die tierhaltenden Betriebe gestellt werden, weiter verschärfen will. Über Investitionsbeihilfen geförderte Stallbauten müssen künftig den Bio-Normen entsprechen. Dies bedeutet insbesondere für Schweine- und Geflügelhalter erhebliche Zusatzkosten. Aber auch für Rinderhalter wird dies mit Zusatzkosten verbunden sein, die erstmal erwirtschaftet werden müssen. Auch wenn den Betrieben ein späterer Umstieg auf Biolandwirtschaft durch diese Auflage erleichtert wird: Der einheimischen Landwirtschaft in einer ohnehin im europäischen Vergleich suboptimalen Wettbewerbssituation solche Zusatzkosten aufzuzwingen, und dies ohne jegliche Rücksicht auf die Aufnahmefähigkeit der Märkte, ist kein Zeichen verantwortungsvoller Politik. Die Politik mag von der Hoffnung leben können, die Landwirtschaft leider nicht!

Die Landwirtschaftskammer könnte sich durchaus vorstellen, dass Ställe, die nach Bio-Norm gebaut werden, im Rahmen der Investitionsbeihilfen künftig bessere Bedingungen erhalten (Selektionsverfahren, Beihilfesatz). Es muss den Betrieben aber weiterhin freigestellt sein, welches Stallsystem sie für ihren Produktionszweig und ihre spezifische Marktsituation wählen. In diesem Zusammenhang muss darauf verwiesen werden, dass die AUKP lediglich eine Maßnahme im Bereich Tierwohl anbieten, die darüber hinaus den Rinderhaltern vorbehalten ist. Es wäre aber mehr als sinnvoll, Maßnahmen für sämtliche Tierarten anzubieten, Maßnahmen die z.B. auf ein zusätzliches Platzangebot oder das Angebot von Beschäftigungsmaterial abzielen würden. Dies würde es u.a. erlauben, auch in bestehenden Ställen gezielt in Richtung verbessertes Tierwohl hinzuarbeiten. Die Landwirtschaftskammer besteht deshalb darauf, die AUKP im Bereich Tierwohl auszubauen. Unter anderem für den Bereich der Schweineproduktion gibt es hierzu bereits konkrete und umsetzbare Ideen.

Gemessen an den öffentlichkeitswirksamen Bekundungen, die sich regelmäßig aus Verbraucher-Umfragen ergeben, dürfte eine Maßnahme zur Förderung GMO-freier Fütterungssysteme in der Tierhaltung beim Verbraucher durchaus Anklang finden. Eine entsprechende Maßnahme könnte sowohl als Eco Scheme als auch als AUKP angeboten werden.

Bezüglich des PSM-Einsatzes hat Luxemburg bereits einige Fortschritte zu verzeichnen, die leider nicht gebührend gewürdigt werden. Dabei wurden in der Vergangenheit weder die Reduktionsziele, noch die nötigen flankierenden Maßnahmen ausgiebig mit der Landwirtschaft diskutiert. Es gibt im Grunde genommen keine Phasing-out-Strategie, lediglich Phasing-out-Beschlüsse (siehe Glyphosat). Nicht die Machbarkeit steht im Fokus der Debatte, sondern der PR-Effekt!

Die Landwirtschaft ist sich dabei sehr wohl bewusst, dass eine schrittweise Anpassung der aktuellen Produktionsmethoden unausweichlich ist. Dies gilt sowohl für den Pflanzenbau (PSM) als auch für die Tierhaltung (Antibiotika). Dies darf aber nicht zu einer weiteren Schwächung der Betriebe führen. Es gilt daher, praxisnahe Lösungen und tragfähige Kompensationsmechanismen zu entwickeln. Das braucht erfahrungsgemäß Zeit, die der Landwirtschaft unbedingt zugestanden werden muss. Der nationale Strategieplan zeichnet in den hier genannten Bereichen lediglich Ziele vor, aber keine konkreten Wege. Umso wichtiger erscheint uns eine auf Augenhöhe mit der Landwirtschaft geführte Debatte über zielorientierte Maßnahmen und ggf. Zeitpläne.

### **10. Wissen, Innovation und Digitalisierung in der Landwirtschaft sowie im ländlichen Raum anregen und deren Nutzung fördern**

Jedes der 9 Hauptziele der GAP-Reform deckt ein äußerst komplexes und vielschichtiges Feld ab, wobei es zahllose Verflechtungen gibt. Die Übergänge sind demnach oft fließend. An mehreren Stellen

weisen die Autoren des nationalen Strategieplans auf politische Inkohärenzen hin. Zudem gibt es fachliche Inkohärenzen, auf die im Rahmen dieser Stellungnahme, die unter erheblichem Zeitdruck verfasst werden muss, nicht ausreichend eingegangen werden kann.

Vor diesem an Komplexität kaum zu überbietendem Hintergrund müssen die Betriebsleiter vorausschauende Entscheidungen treffen. Umso wichtiger wird es sein, ihnen professionelle Hilfestellungen anzubieten. An verschiedenen Stellen des nationalen Strategieplans scheint diesbezüglich Kritik an den landwirtschaftlichen Beratungsstrukturen durch. Dabei muss angemerkt werden, dass diese gegenüber vergleichbaren, im Umweltbereich tätigen Strukturen sowohl personell als auch finanziell extrem benachteiligt sind, wobei die landwirtschaftlichen Berater ein Vielfaches an Thematiken und auch ein Vielfaches an Betrieben sowie an LNF abdecken müssen.

Dabei wird der Bedarf an qualifizierten Beratern in naher Zukunft noch erheblich ansteigen. Laut nationalem Strategieplan geht das Wasserwirtschaftsamt (berechtigterweise) davon aus, dass sich der Beratungsbedarf allein im Bereich des Wasserschutzes verdoppeln oder sogar verdreifachen könnte. Hinzu kommen neue Beratungsthemen im Bereich des Klimaschutzes. Umweltpolitische Zielsetzungen beherrschen bereits jetzt den Arbeitsalltag von Beratern und Landwirten.

Vor diesem Hintergrund schlagen die Autoren des nationalen Strategieplans eine Reihe an Maßnahmen vor, die wohl den Anspruch haben, die Berater in ihrer Arbeit zu unterstützen, im Endeffekt aber dazu führen könnten, dass diesen eine Struktur übergestülpt wird, deren Arbeit richtungsweisend für die Berater sein würde. Die Landwirtschaftskammer lehnt ein solches Vorgehen kategorisch ab.

Die Beratung, und darauf wird an mehreren Stellen des Strategieplans verwiesen, muss neutral sein und muss dies auch bleiben. Austausch mit in- und ausländischen Experten (Verwaltungen, Forschungsinstitute, ausländische Beratungsstrukturen, ...) sind wichtig und sollen auch ausgebaut werden. Die Art und Weise, wie dies geschehen soll, wirft aber mehr Fragen auf, als beantwortet werden. *Knowledge hub*, *innovation hub*, *innovation broker*, thematische Netzwerke, operationelle Gruppen, virtuelle Austauschplattform für Berater, ...: Es mag verlockend sein, Veränderungsprozesse unter modern klingenden Begriffen anzuschieben, die Zielsetzung aber, den Landwirten eine kompetente, an ihren Bedürfnissen orientierte Beratung zuteilwerden zu lassen, riskiert dabei allerdings in den Hintergrund zu geraten. Genau so, wie die Herausforderungen, mit denen die Beratungsstrukturen seit langem zu kämpfen haben.

Deren Prioritäten bestehen nämlich zum einen in der Finanzierung ihrer Arbeit, die durch den kontinuierlichen Rückgang der Anzahl an Betrieben sowie die Modalitäten der Beratungsmodule nicht einfacher geworden ist (vor allem angesichts der steigenden Lohnkosten). Zum anderen sind die Beratungsstrukturen chronisch personell unterbesetzt. Es fehlt generell an Zeit, um die vielfältigen und vielschichtigen Fragestellungen so auf den Betrieben behandeln zu können, wie es in vielen Fällen nötig wäre. Die Vorschläge des nationalen Strategieplans zur Weiterentwicklung des landwirtschaftlichen Beratungswesens gehen denn auch weitestgehend an den Bedürfnissen der Beratung vorbei. Nicht die Beratungsstrukturen sollen ausgebaut und gestärkt werden, sondern es sollen neue Strukturen ins Leben gerufen werden, die schlimmstenfalls die Berater zu reinen weisungsgebundenen Dienstleistern degradieren.

Es ist zu befürchten, dass die Arbeit der Berater künftig in einem ähnlich schwerfälligen Rahmen stattfinden werden muss, wie dies derzeit in den landwirtschaftlichen Wasserschutzkooperationen bereits der Fall ist. Anders als dies im nationalen Strategieplan bewertet wird, funktionieren diese nämlich alles andere als exemplarisch. Sie sind administrativ überfrachtet und mit langwierigen Entscheidungsprozessen behaftet, die zudem von Akteuren abhängen, die zu weit weg vom operativen Geschehen sind (und denen das landwirtschaftliche Fachwissen teils völlig fehlt).

Auch wenn bestimmte Beratungsziele je nach Kontext möglichst klar formuliert werden sollen bzw. müssen: Die Beratungsprozesse selbst müssen flexibel bleiben. Angesichts der wachsenden Komplexität, der sich Landwirte und Berater stellen müssen, müssen Kompetenzen kontinuierlich ausgebaut und ergänzt werden, die Beratung muss aber unabhängig bleiben. Alles andere wäre aus Sicht der Landwirtschaft untragbar!

## ANMERKUNGEN ZU AUSGEWÄHLTEN MASSNAHMEN

### Gekoppelte Prämien

Die Landwirtschaftskammer begrüßt die Weiterführung der gekoppelten Leguminosenprämie sowie die Einführung einer gekoppelten Prämie für Mutterkuh- bzw. Gemüse- und Obstbetriebe, helfen diese doch die unzufriedenstellende Rentabilität jener Produktionen zu verbessern.

Die Modalitäten der Mutterkuhprämie zeigen aber wesentliche Schwachpunkte. Zum einen steht sie nur den Betrieben mit einem Viehbesatz bis 1,8 GVE/ha zu, so dass etliche Betriebe von vornherein ausgeschlossen werden. Eine solche Begrenzung mag u.U. in einer Maßnahme der 2. Säule ihre Berechtigung haben (LPP, AUKP), nicht aber in der 1. Säule. Hier werden eindeutig Zielsetzungen der verschiedenen agrarpolitischen Instrumente vermischt. Eine gekoppelte Prämie hat vorrangig der Einkommensstabilisierung zu dienen.

Man darf nicht außer Acht lassen, dass eine restriktive Obergrenze beim Viehbesatz zwangsläufig den Druck aufs Pachtland erhöhen dürfte. Dies gilt es unbedingt zu vermeiden! Betriebe über 1,8 GVE/ha sollten deshalb nicht kategorisch ausgeschlossen werden. Ein Kompromiss könnte darin bestehen, die Prämienansprüche ab 1,8 GVE/ha zu kürzen (z.B. -10% zwischen 1,8-1,9 GVE/ha; -20% zwischen 1,9-2,0 GVE/ha) und erst ab einem Viehbesatz von 2 GVE/ha die Ansprüche zu verweigern.

Die Prämie soll erst ab 10 Mutterkühen pro Betrieb ausbezahlt werden und auf max. 150 Mutterkühe pro Betrieb begrenzt werden. Die Landwirtschaftskammer verweist darauf, dass die Forderung der Mutterkuhbetriebe eine Obergrenze von 200 Prämien vorsieht (eventuell mit einer gestaffelten Prämienhöhe). Die Gesamtanzahl der vorgesehenen Prämienansprüche liegt mit 21.000 deutlich unter dem aktuellen Bestand (> 25.000 Mutterkühe). Inwieweit dies einen Einfluss auf die Höhe der real ausbezahlten Mutterkuhprämie haben wird, ist derzeit unklar (theoretisch wären es 150 € pro Mutterkuh).

Die für die Bestimmung der Prämienansprüche vorgeschlagene Berechnungsmethode würde dazu führen, dass Mutterkühe mit einer Zwischenkalbezeit von mehr als 365 Tage ausgeschlossen würden. Darauf hatte die Landwirtschaftskammer bereits im Vorfeld hingewiesen und als Lösungsansatz auf das französische Modell verwiesen, das eine Geburtsrate von mind. 80% während einer Referenzperiode von 15 Monate vorsieht, um sämtliche Prämienansprüche geltend machen zu können. Ein solches Modell erscheint uns nach wie vor praxisnaher zu sein, als der von den Autoren des nationalen Strategieplans gewählte Ansatz.

### Eco Schemes

Die Eco Schemes sind zwar freiwillig, da sie aber integral aus der 1. Säule finanziert werden und 25% der betrieblichen Direktzahlungen ausmachen, besteht ein erheblicher Druck seitens der landwirtschaftlichen Betriebe, diesen Einkommensverlust zu kompensieren, insbesondere auf Betrieben mit (historisch bedingt) höheren Prämienrechten („Jetons“). Es muss daher unbedingt sichergestellt werden, dass die landwirtschaftlichen Betriebe ungeachtet ihrer Betriebsausrichtung (Ackerbau, Viehhaltung, Obst-, Gemüse-, Weinbau) ausreichend Möglichkeiten geboten bekommen, ein entsprechendes Einkommen durch Umweltdienstleistungen zu generieren.

Der vorgestellte Katalog an Eco Schemes kann dies derzeit nicht liefern. Für Spezial- bzw. Dauerkulturen gibt es kein oder nur ein einziges Eco Scheme. Für die Mehrheit der viehhaltenden Betriebe ist es illusorisch, den bevorstehenden Einkommensverlust auch nur annähernd über die vorgesehenen Eco Schemes kompensieren zu können. Der Katalog beinhaltet vorrangig bestehende Maßnahmen, die aus den AUKP ausgegliedert wurden. Sofern Betriebe diese Maßnahmen bereits umsetzen, handelt es sich also lediglich um eine (für den Betrieb einkommensneutrale) Umschichtung zwischen 2. und 1. Säule. Zudem enthält der Katalog eine Reihe von Maßnahmen, die de facto flächenmäßig begrenzt sind (z.B. Acker- bzw. Uferstrandstreifen) und somit kein substantielles Einkommen generieren können. Ähnliches gilt für den Zwischenfruchtanbau, der durch den Anbau an Sommerungen auf natürliche Weise begrenzt ist.

Gegenüber dem ersten Entwurf der Eco Schemes fallen mehrere Änderungen auf. Die Feldlerchen-Maßnahme sowie die Maßnahme zum Erhalt von Streuobstwiesen („Bongerten“) scheinen aus dem Katalog der Eco Schemes gestrichen worden zu sein. Hinzu gekommen ist das Pheromon-Programm im Obstbau. Ebenfalls neu ist die Maßnahme zur Einrichtung von ungemähten Rückzugszonen im Grünland. Mit letzterer dürften allerdings insbesondere die produktiven Betriebe wenig anfangen

können, da die Futterfläche hier bereits in der Regel der limitierende Faktor ist und es somit kaum Spielraum gibt, die Futterproduktion zu reduzieren. Es bleibt indes abzuwarten, inwiefern die Einführung der Eco Schemes den Druck aufs Pachtland erhöhen wird.

Die Autoren des nationalen Strategieplans müssen sich weiterhin die Kritik gefallen lassen, 1) nicht ausreichend Maßnahmen anzubieten, die es den einzelnen Produktionsrichtungen (insbesondere den Grünland gebundenen) erlauben, den durch die Kürzung der Beihilfen aus der 1. Säule entstehenden Einkommensverlust zu kompensieren (siehe Forderungen unter Punkt 5), und 2) sich bei den Maßnahmen einseitig auf Extensivierung zu fokussieren.

Durch die kumulierten Änderungen in der 1. Säule werden die bereits extensiven Betriebe (Hobby-, Auslauf- und Rentnerbetriebe) gezielt gefördert. Ein Bekenntnis zu einer produktiven Landwirtschaft sieht anders aus!

„Mehr Leistung für weniger Geld!“, heißt die offizielle Devise, wenn es um die „Verteidigung“ der Eco Schemes geht. Dabei ist das Budget auf rund 8 Millionen Euro begrenzt. Im vorliegenden Dokument wird es klar: Sollte dieses Budget infolge einer starken Inanspruchnahme der verfügbaren Maßnahmen nicht ausreichen, drohen lineare Kürzungen: Für mehr Leistung demnach noch weniger Geld!

Die Politik muss sich entscheiden: Wenn die Landwirtschaft ökologischer werden soll, dann müssen die Leistungen auch entsprechend ihrem realen Wert entgolten werden und dann müssen die entsprechenden Finanzmittel bei Bedarf auch kurzfristig und unbürokratisch zur Verfügung gestellt werden. Alles andere ist in hohem Maße unverantwortlich!

### **Landschaftspflegeprämie**

Die Landschaftspflegeprämie (LPP) ist für viele Betriebe ein wesentlicher Bestandteil ihres Einkommens. Seit Jahren werden die Teilnahmebedingungen jedoch kontinuierlich verschärft. Immer mehr Betriebe steigen deshalb aus. Die Neuauflage der LPP, die beiläufig einen neuen Namen erhalten soll („*Prime pour l'instauration d'une agriculture durable et respectueuse de l'environnement*“), folgt dieser „Logik“ indem der zulässige Viehbesatz von 2 GVE/ha auf künftig 1,8 GVE/ha gesenkt werden soll.

Die Erfahrungen der Vergangenheit zeigen indes, dass viele Betriebe (gerade die größeren) eher dazu neigen, ihre Produktion zu intensivieren und diese auszubauen, als sich von willkürlich festgelegten Obergrenzen zu einer wie auch immer gearteten Extensivierung verleiten zu lassen. Die Autoren nehmen durch die vorgesehene Verschärfung der Teilnahmebedingungen bewusst in Kauf, dass die gemäß den Bestimmungen der LPP bewirtschafteten Fläche weiter zurückgeht. Es ist nämlich nicht davon auszugehen, dass die über 70 Betriebe, die die neuen Kriterien anscheinend nicht erfüllen, ihren Viehbesatz reduzieren werden (allein schon wegen der getätigten Investitionen und der damit verbundenen Abschreibungskosten).

Angesichts der politischen Dringlichkeit, die den verschiedensten Umweltzielsetzungen beigegeben wird, muss sich die Frage gestellt werden, ob es wirklich zielführend ist, weitere Betriebe aus der LPP auszuschließen und auf diese Weise dazu beizutragen, dass auf immer mehr Flächen z.T. sinnvolle Auflagen im Bereich der Düngung, des Pflanzenschutzes, des Erhalts der Biodiversität, der Dauergrünlandflächen und Landschaftselemente nicht mehr eingehalten werden müssen.

Die ambitionierten und z.T. verbindlichen Umweltzielsetzungen erfordern eine kollektive Anstrengung aller landwirtschaftlichen Betriebe. Eine Entsolidarisierung einzelner Betriebe kann sich im Grunde weder die Politik, noch die Landwirtschaft leisten. Die Autoren des nationalen Strategieplans täten allein deshalb schon gut daran, eine integrative Politik zu betreiben anstatt auf Ausgrenzung zu setzen.

Durch das Heruntersetzen des zulässigen Viehbesatzes sendet die Politik zudem ein fragwürdiges Signal, nämlich dass ein Betrieb mit einem Viehbesatz von mehr als 1,8 GVE/ha nicht nachhaltig ist – und auch nicht nachhaltig sein kann. Wer auf diese Weise abgestempelt wird, dürfte sich wohl schwertun, an Maßnahmen wie den AUKP oder den Biodiversitätsprogrammen teilzunehmen. Auch die Bereitschaft, im Bereich umweltrelevanter Themen spezialisierte Beratungsdienstleistungen in Anspruch zu nehmen, dürfte darunter leiden.

Eine Staffelung der Prämie je nach Viehbesatz (siehe Vorschlag zur Mutterkuhprämie), könnte eine sinnvolle Alternative darstellen. Dies würde zudem eine schrittweise Reduzierung des Viehbesatzes erlauben und fördern. Man sollte nicht außer Acht lassen, dass, sollten sich die Betriebe dem politischen

Ziel zur Reduzierung des nationalen Viehbestandes anschließen, dieser Abbau auf eine Art und Weise organisiert werden muss, die sich nicht negativ auf die Marktpreise auswirkt. Dies gilt für alle Maßnahmen mit Bezug zum Viehbesatz.

### **Agrar-Umwelt-Klima-Programme (AUKP)**

Von den im Vorfeld eingereichten Ideen zum Ausbau des Arsenal an AUKP wurde nichts übernommen. Dabei wurde im Vorfeld nicht nur auf die Sinnhaftigkeit zusätzlicher Programme hingewiesen, sondern auch auf den potentiellen Mehrwert, der von auf Monitoring bzw. Indikatoren basierten Maßnahmen ausgehen kann (im Sinne eines ergebnisorientierten, anstelle eines vorrangig auf Extensivierung ausgelegten Ansatzes).

Einer entsprechenden „Modernisierung“ der AUKP stehen die Autoren des nationalen Strategieplans eher skeptisch gegenüber. Es wurden lediglich einige Korrekturen vorgenommen, die überwiegend kosmetischer Natur sind. Das ist mehr als bedauerlich, wenn man bedenkt, welche zusätzlichen politischen Zielsetzungen (Klimaschutz) und gesellschaftlichen Erwartungen (Tierwohl) die Betriebe künftig bedienen sollen. Gerade im Bereich Tierwohl und Klimaschutz bieten sich jedoch durchaus interessante Ansätze, die es zu analysieren sich lohnen würde.

Das neu eingeführte Programm zur Reduzierung des Viehbesatzes wurde bereits im Vorfeld auf Grund seines pauschalen Ansatzes (Reduktion von mind. 15%) stark kritisiert. Solche Programme sind nicht wirklich zielführend. Sie sind im Grunde genommen lediglich für auslaufende Betriebe interessant. Betriebe, die in den letzten Jahren in moderne Infrastrukturen investiert haben, werden wohl kaum an diesem Programm teilnehmen.

\*

Angesichts des Zeitdrucks, unter dem die vorliegende Stellungnahme verfasst werden musste, sowie des Umfangs an Detailfragen, die im vorliegenden Dokument z.T. noch gar nicht oder nur unzureichend behandelt worden sind, behält sich die Landwirtschaftskammer das Recht vor, zu einem späteren Zeitpunkt auf einzelne Maßnahmen zurückzukommen und dem Landwirtschaftsministerium zusätzliche Forderungen und Verbesserungsvorschläge zu unterbreiten. Sie erwartet aber auch, dass das Ministerium während der anstehenden Verhandlungen mit der Agrar-Kommission den Dialog mit dem landwirtschaftlichen Beruf proaktiv weiterführt.





