

**Stellungnahme der Deutschen Umwelthilfe
zur Diskussionsgrundlage des BMEL für das
Zukunftsprogramm Pflanzenschutz
Stand: 03. Mai 2024**

Deutsche Umwelthilfe e.V.
Jürgen Resch
Hackescher Markt 4 / Eingang Neue Promenade 3
10178 Berlin
E-Mail: info@duh.de

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3
1. Verbesserung der Rechtsgrundlagen für die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln	4
1.1. Weiterentwicklung des NAP	4
1.2. Stärkung und Aktualisierung des Integrierten Pflanzenschutzes (IPS)	4
2. Durchsetzung eines nationalen Glyphosat-Verbots	6
2.1. Beibehaltung von § 9 PflSchAnwV nach Art. 114 Abs. 4 AEUV	7
2.2. Beibehaltung von § 9 PflSchAnwV nach Art. 69, 71 VO (EG) 1107/2009	7
2.3. Verpflichtung zur Überprüfung der Zulassungen	8
3. Verbesserung der Zulassungspraxis für Pflanzenschutzmittel	8
3.1. Verfügbarkeit risikoarmer Pflanzenschutzmittel im bestehenden rechtlichen Rahmen	8
3.2. Stärkere Berücksichtigung von Umweltbelangen	9
3.3. Schließung bestehender Lücken im Zulassungsverfahren	10
4. Stärkung der behördlichen Marktüberwachung	11
4.1. Erhöhung der Kontrolldichte und personeller Ausstattung	11
4.2. Ausbau des Monitorings	12
4.3. Etablierung eines Pestizidregisters über Aufwandmengen	13

Zusammenfassung

Am 14. März 2024 wurde das Anhörungsverfahren zur Beteiligung an der Erarbeitung eines „Zukunftsprogramm Pflanzenschutz“ durch das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) initiiert. Die nachfolgenden Positionen und Forderungen der Deutschen Umwelthilfe e.V. (DUH) beziehen sich auf die vom BMEL vorgelegte „Diskussionsgrundlage für die Erarbeitung eines Zukunftsprogramms Pflanzenschutz“.

Die DUH begrüßt die Initiative des BMEL, hält das Maßnahmenpapier jedoch in großen Teilen präzisierungsbedürftig. Der zur Verbändebeteiligung vorgelegte Maßnahmenkatalog verbleibt unverbindlich und erschöpft sich in bloßen Willensäußerungen. Die in dem Papier skizzierten Maßnahmen sind darüber hinaus nicht mit konkreten Zeitplänen versehen.

Um das gesetzte Ziel einer Reduzierung des Pestizideinsatzes um 50% zu erreichen, müssen ambitioniertere Maßnahmen ergriffen werden, als wie diese in dem vorgelegten Papier „Zukunftsprogramm Pflanzenschutz“ skizziert sind.

Dabei ist die Verbesserung des Zulassungsverfahrens eine wichtige und grundlegende Stellschraube. Das Problem der Auswirkungen von Pestiziden auf Umwelt, menschliche Gesundheit und Biodiversität kann durch die stärkere Berücksichtigung von Umweltbelangen und der Eliminierung von Lücken und Verlängerungsschleifen im Zulassungsverfahren hochgefährlicher Mittel so an der Wurzel angegangen werden. Durch ausreichende Marktüberwachung und Kontrollen kann erreicht werden, dass der unnötig übermäßige oder fehlerhafte Einsatz sowie das Inverkehrbringen bereits verbotener Mittel eliminiert werden und es zu einer tatsächlichen Reduktion der Gefährdung kommt. Auch durch die transparente Erfassung der Anwendungsdaten können die real ausgebrachten Mengen und damit auch die tatsächlich erreichte Reduktion überprüft werden.

Zudem muss sich die Bundesregierung um die schnellstmögliche Umsetzung des im Koalitionsvertrag verankerten nationalen Glyphosatverbots bemühen. Umweltbelange müssen auf allen Ebenen des Zulassungsverfahrens stärker berücksichtigt werden und nationale Alleingänge gewagt werden. Jüngst aufgedeckte Defizite in der behördlichen Marktüberwachung zeigen außerdem, dass es auch hier einer schnellen Verbesserung bedarf, um die gesetzten Reduktionsziele zum Schutz von Menschen, Tieren und der Umwelt zu erreichen.

1. Verbesserung der Rechtsgrundlagen für die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln

1.1. Weiterentwicklung des NAP

Die Weiterentwicklung des Nationalen Aktionsplans zur nachhaltigen Anwendung von Pflanzenschutzmitteln (NAP) ist längst überfällig. Nach Art. 4 Abs. 2 UAbs. 2 der Richtlinie (EG) Nr. 128/2009 sind die Mitgliedsstaaten dazu verpflichtet, nationale Aktionspläne aufzustellen und diese regelmäßig - gemäß PflSchG §4 alle fünf Jahre – zu überprüfen.

Der deutsche NAP aus dem Jahr 2013 ist somit nicht nur inhaltlich veraltet, sondern hätte auch aus rechtlicher Sicht bereits zwei Mal angepasst werden müssen. Deshalb droht der Bundesregierung eine Untätigkeitsklage wegen unterbliebener Novellierung des Plans. Diese Untätigkeit könnte zudem zu einem vermeidbaren Vertragsverletzungsverfahren der Europäischen Union führen.

Die DUH fordert deshalb einen ambitionierten Zeitplan für die Novellierung des NAP. Dieser muss dringend auch die aktualisierten Leitlinien des IPS, die unter Einbezug der natur- und gewässerschutzfachlichen Akteure erarbeitet werden, beinhalten. Die Arbeitsgruppe zum Integrierten Pflanzenschutz (AG IPS) sollte nicht nur den Anteil nicht-chemischer Maßnahmen in Pflanzenschutzkonzepten ausbauen, sondern die vorhandenen Maßnahmen der Agrarökologie als oberste Priorität in die aktualisierten Leitlinien einarbeiten. Bei der Überarbeitung der kulturspezifischen Leitlinien müssen auch aktuelle und sich verändernde klimatische Bedingungen berücksichtigt werden. Das Arbeitsprogramm der AG IPS des NAP sah ursprünglich vor, eine Empfehlung der überarbeiteten Leitlinien bis Anfang 2024, vermutlich bis zum Forum NAP Ende Januar 2024, vorzulegen. Bis heute wurden nach aktuellem Kenntnisstand der DUH jedoch keine Empfehlungen abgegeben.

Die Verschleppung von konkreten Maßnahmen im Rahmen des NAP zieht sich seit Jahren durch alle Ebenen. Auch die Umstrukturierung der Arbeitsgruppen und die Neuberufung des wissenschaftlichen Beirats haben offensichtlich nicht dazu geführt, dass die vom BMEL selbst gesetzten Meilensteine für die AG IPS und weitere Ziele in Verbindung mit dem NAP auch nur annähernd erreicht wurden. Auch die Aktualisierung und Weiterentwicklung des NAP wird kontinuierlich zeitlich verschleppt. Dabei bedarf es mindestens einer schnellstmöglichen Implementierung von verbindlicheren überarbeiteten Leitlinien, um die Ziele der Pestizidreduktion zu erreichen und Umweltbelastungen durch Pestizide entgegenzuwirken.

1.2. Stärkung und Aktualisierung des Integrierten Pflanzenschutzes (IPS)

Die Definition des Integrierten Pflanzenschutzes sowie dessen Umsetzung ist durch die Verankerung im Pflanzenschutzgesetz rechtlich bindend. Um den IPS hinsichtlich einer Berücksichtigung anbau- und kulturtechnischer Maßnahmen und nicht-chemischer Maßnahmen zu stärken, muss die rechtliche Grundlage entsprechend angepasst werden. Der IPS in seiner jetzigen Definition und Umsetzung hat bisher keine Wirkung in der Pestizidreduktion gezeigt. Das Problem ist, dass die Bundesregierung bisher keine konkretisierenden Leitlinien erlassen hat und die bestehenden Grundsätze zu abstrakt und wenig verbindlich sind. Gefordert wird deshalb die Aufstellung konkreter Leitlinien für die Durchführung der guten fachlichen Praxis (GfP) und des IPS.

Die im Jahr 2010 (!) veröffentlichten Grundsätze für die Durchführung der guten fachlichen Praxis im Pflanzenschutz¹ enthalten keine vollzugsfähige Konkretisierung der unionsrechtlich vorgegebenen Grundsätze des integrierten Pflanzenschutzes und müssen dringend aktualisiert werden.

Aus diesen Gründen ist Artikel 55 VO (EG) Nr. 1107/2009 und Art. 14 Abs. 4 der Richtlinie (EG) Nr. 128/2009 ist aus DUH-Sicht unzureichend umgesetzt. Auch die EU-Kommission hat in ihrem Umsetzungsbericht aus dem Jahr 2017 und wiederholt im Bericht aus dem Jahr 2020 bemängelt, dass die Grundsätze des integrierten Pflanzenschutzes von den Mitgliedstaaten bislang nicht in verbindliche und bewertbare Kriterien umgesetzt wurden und keine Verfahren existieren, um die Einhaltung der Grundsätze des integrierten Pflanzenschutzes zu bewerten.^{2 3} Auch der Europäische Rechnungshof hat festgestellt, dass die Durchsetzung der Grundsätze des integrierten Pflanzenschutzes in den Mitgliedstaaten, darunter Deutschland, mangelhaft ist, weil keine klar definierten Umsetzungskriterien festgelegt wurden und entgegen Art. 17 Richtlinie (EG) Nr. 128/2009 keine wirksamen Sanktionsregelungen angewandt werden.⁴ Auch aus dem Trend der gestiegenen Absatzzahlen von Pflanzenschutzmitteln in den letzten Jahren lässt sich interpretieren, dass der IPS nicht ausreichend umgesetzt wird.⁵

Neben der unzureichenden Konkretisierung der Grundsätze des integrierten Pflanzenschutzes ist zudem das Fehlen einer wirksamen Sanktionsregelung zu bemängeln. Der Verstoß gegen die gute fachliche Praxis nach § 3 PflSchG stellt nach § 68 Abs. 1 Nr. 1 PflSchG nur dann eine Ordnungswidrigkeit dar, wenn einer vollziehbaren behördlichen Anordnung zuwidergehandelt wurde. Im Übrigen wird ein Verstoß gegen die Grundsätze des integrierten Pflanzenschutzes jedoch nicht sanktioniert. Hierin liegt ein Verstoß gegen Art. 17 der Richtlinie (EG) Nr. 128/2009, wonach Zuwiderhandlungen gegen die Bestimmungen der Richtlinie wirksam zu sanktionieren sind.

Bei der Überarbeitung des IPS darf der Einsatz chemisch-synthetischer PSM nur als Ultima Ratio definiert werden. Die gegenwärtig in § 2 des Pflanzenschutzgesetzes implementierte Definition mit einer Reduktion auf das „notwendige Maß“ wird vom Faktor des wirtschaftlichen Schadens zu stark unterminiert. Dabei werden ökologische Schäden nicht hinreichend berücksichtigt. Die aktuelle Praxis der zuständigen Länderbehörden zeigt, dass das Zurückgreifen auf Ausnahmeregelungen bei Auftreten wirtschaftlicher Schäden oft zu Lasten des Umwelt- und Naturschutzes ausgenutzt wird.

¹BMEL, Gute fachliche Praxis im Pflanzenschutz. Grundsätze für die Durchführung, 2010, verfügbar unter: https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/GutePraxisPflanzenschutz.pdf?__blob=publicationFile&v=3.

² EU-Kommission, Bericht über die nationalen Aktionspläne der Mitgliedstaaten und die Fortschritte bei der Umsetzung der Richtlinie 2009/128/EG über die nachhaltige Verwendung von Pestiziden, COM (2017) 587 final, S. 5, 15, 16.

³ EU-Kommission, Bericht über die Erfahrungen der Mitgliedstaaten bei der Verwirklichung der in ihren nationalen Aktionsplänen festgelegten Ziele und über die Fortschritte bei der Umsetzung der Richtlinie 2009/128/EG über die nachhaltige Verwendung von Pestiziden, COM (2020) 204 final, S. 14f.

⁴ Europäischer Rechnungshof, Sonderbericht Nr.05/2020 "Nachhaltige Verwendung von Pflanzenschutzmitteln: begrenzter Fortschritt bei der Messung und Verringerung von Risiken", verfügbar unter: https://www.nap-pflanzenschutz.de/fileadmin/SITE_MASTER/content/Startseite/NAP_2013-2_002_.pdf, S. 20 f.

⁵ BVL: Datenportal Pflanzenschutzmittel, abrufbar unter: [https://gis.bvl.bund.de/datenportal/workbooks/TznTUSol-r5ju-RVvYGB3,hash=Fw9DSIOgN-wN_MScDNV5z9wpfY4ofkyrjicyHGBHVSINBsdV9oYmT_CyUBK7BMq4FDsgswkirb-KnVfPI/worksheets/kb8PZkiITKGH6o1Eh-edxQ \(18.04.2024\)](https://gis.bvl.bund.de/datenportal/workbooks/TznTUSol-r5ju-RVvYGB3,hash=Fw9DSIOgN-wN_MScDNV5z9wpfY4ofkyrjicyHGBHVSINBsdV9oYmT_CyUBK7BMq4FDsgswkirb-KnVfPI/worksheets/kb8PZkiITKGH6o1Eh-edxQ (18.04.2024)).

Der Grundgedanke hinter dem IPS, die Gesunderhaltung der Kulturpflanzen bei gleichzeitiger Reduktion des Pestizideinsatzes darf nicht aus den Augen verloren werden. Da der IPS die Grundlage der landwirtschaftlichen Praxis beim Pflanzenschutz darstellt muss eine klare Definition und Abgrenzung gewährleistet sein. Die Kritik an der Wirksamkeit der bisherigen Umsetzung zeigt sich darin, dass noch zu selten Entscheidungen gegen die Anwendung chemischer PSM getroffen werden, es bisher keinen Fortschritt bei der erforderlichen PSM-Reduktion gibt und sich der Zustand der Biodiversität zunehmend verschlechtert.

Deshalb müssen auch die im NAP definierten Leitlinien der GfP aktualisiert und schnellstmöglich an die kulturspezifischen Gegebenheiten und klimatischen sowie ökologischen Herausforderungen angepasst werden.

Dem integrierten Pflanzenschutz ist zudem im Rahmen der vergleichenden Bewertung nach Art. 50 der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 zur Wirksamkeit zu verhelfen. Derzeit werden bei dieser Bewertung nicht-chemische präventive Maßnahmen des integrierten Pflanzenschutzes nicht berücksichtigt, was aus Sicht des DUH mit den Vorgaben der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 nicht vereinbar ist. Deutschland sollte zudem freiwillige vergleichende Bewertungen nach Art. 50 Abs. 2 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 vornehmen und hierbei dem Vorrang nicht-chemischer Methoden zur Wirksamkeit verhelfen.

2. Durchsetzung eines nationalen Glyphosat-Verbots

Seit Anfang 2024 wurden bereits acht neue glyphosathaltige Pflanzenschutzmittel vom BVL zugelassen⁶ und es gab nach der Datenbank des BVL drei Zulassungserneuerungen bis 2026. Damit befinden sich aktuell 68 glyphosathaltige Mittel auf dem deutschen Markt.⁷ Die im Datenportal des BVL verfügbaren aktuellsten Absatzzahlen⁸ zeigen, dass jährlich immer noch etwa 4.000 Tonnen des Wirkstoffs verkauft werden. Auch der Trend der letzten Jahre zeigt einen Anstieg im Glyphosat-Absatz. Eine Weiterführung der Anwendungsbeschränkungen ist daher nicht ausreichend und steht nicht im Verhältnis mit den Auswirkungen des hochgefährlichen Pestizids.

Die Verankerung eines nationalen Glyphosatverbots ist auch unionsrechtskonform möglich und würde zu einer deutlichen Reduzierung von über 10 Prozent des Gesamtabsatzes an Pflanzenschutzmitteln in Deutschland führen.

⁶ BVL: Zulassungsberichte, abrufbar unter: https://www.bvl.bund.de/DE/Arbeitsbereiche/04_Pflanzenschutzmittel/01_Aufgaben/02_ZulassungPSM/02_Zulassungsberichte/psm_zulassungsberichte_genehmigungsberichte_node.html?cms_gts=11762000_list%253DdateOfIssue_dt%252Bdesc (zul. geprüft am 19.04.2024).

⁷ BVL (04/2024): Übersichtsliste der zugelassenen Pflanzenschutzmittel in Deutschland mit Informationen über beendete Zulassungen, abrufbar unter: https://www.bvl.bund.de/SharedDocs/Downloads/04_Pflanzenschutzmittel/psm_uebersichtsliste.pdf?__blob=publicationFile&v=26.

⁸ BVL: Datenportal Pflanzenschutzmittel, abrufbar unter: https://gis.bvl.bund.de/datenportal/workbooks/TznTUSol-r5ju-RVYyGB3,hash=Fw9DSIOgN-wN_MScDNV5z9wpfY4ofkyrjegyHGBHVSINBsdV9oYmT_CyUBK7BMq4FDsgswkirb-KnVfPl/worksheets/kb8PZkilTKGH6o1Eh-edxQ (18.04.2024).

Wie bereits in der gemeinsamen Stellungnahme der Aurelia Stiftung und der DUH zur Änderung der Pflanzenschutzanwendungsverordnung vom 23. Februar 2024 ausführlich dargestellt, kann die Bundesregierung die Fehlentscheidung und damit der Missachtung des Vorsorgeprinzips durch die EU-Kommission rechtssicher mit einem nationalen Verbot des Mittels ausgleichen.

Folgende rechtliche Möglichkeiten bestehen:

2.1. Beibehaltung von § 9 PflSchAnwV nach Art. 114 Abs. 4 AEUV

Das BMEL kann ein vollständiges nationales Anwendungsverbot zunächst unter Anwendung des Art. 114 Abs. 4 AEUV beibehalten. Art. 114 Abs. 4 AEUV erlaubt es, nach dem Erlass einer Harmonisierungsmaßnahme einzelstaatliche Bestimmungen beizubehalten, die u.a. durch den Umweltschutz gerechtfertigt sind. Der Vertrag von Amsterdam hat klargestellt, dass auch Durchführungsmaßnahmen der EU-Kommission Harmonisierungsmaßnahmen im Sinne des Art. 114 Abs. 4 AEUV darstellen (Calliess/Ruffert/Korte, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 114 Rn. 97). Die Durchführungsverordnung 2023/2660 zur Erneuerung der Glyphosatgenehmigung ist somit eine Harmonisierungsmaßnahme. Das im geltenden § 9 PflSchAnwV vorgesehene Anwendungsverbot ab dem 1. Januar 2024 war bereits vor Erlass dieser Maßnahme in Kraft. Art. 114 Abs. 4 AEUV ist somit anwendbar mit der Folge, dass diese dem Umweltschutz dienende Vorschrift beibehalten werden kann. Das BMEL wird aufgefordert, der EU-Kommission im Einklang mit den Verfahrensregelungen des Art. 114 Abs. 4 AEUV die Bestimmung des § 9 PflSchAnwV und die Gründe für ihre Beibehaltung mitzuteilen. Selbst wenn man Art. 114 Abs. 5 AEUV für anwendbar erachten würde, würde auch diese Vorschrift die Beibehaltung des Anwendungsverbotes rechtfertigen.

2.2. Beibehaltung von § 9 PflSchAnwV nach Art. 69, 71 VO (EG) 1107/2009

Das BMEL kann das Anwendungsverbot zudem als Notfallmaßnahme nach Art. 69, 71 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 rechtfertigen. Art. 69 VO (EG) 1107/2009 sieht den Erlass von Notfallmaßnahmen vor, wenn davon auszugehen ist, dass ein genehmigter Wirkstoff wahrscheinlich ein schwerwiegendes Risiko für die Gesundheit von Menschen und Tieren oder die Umwelt darstellt und dass diesem Risiko durch bereits getroffene Maßnahmen nicht auf zufriedenstellende Weise begegnet werden kann. Solche Notfallmaßnahmen können nach dem in Art. 71 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 beschriebenen Verfahren auch vorläufig von den Mitgliedstaaten ergriffen werden. Die Voraussetzungen für den Erlass von Notfallmaßnahmen liegen in Bezug auf den Wirkstoff Glyphosat vor. Die Anwendung des Breitbandherbizids Glyphosat ist erwiesenermaßen mit drastischen Auswirkungen auf die Biodiversität und insbesondere auch Wild- und Honigbienen verbunden. Zudem konnten schwerwiegende gesundheitliche Risiken nicht ausgeschlossen werden. Die Erneuerungsentscheidung beruht auf unzulässigen Daten- und Bewertungslücken und fehlerhaften Bewertungen.

Die zahlreichen Mängel der Erneuerungsentscheidung haben, die mehrere Organisationen dazu veranlasst, einen Antrag auf interne Überprüfung und Aufhebung der Erneuerungsentscheidung⁹ bei der EU-Kommission zu stellen. Angesichts der in den vorbezeichnete(n) Anträgen kritisierten zahlreichen Bewertungslücken und -fehler rechtfertigt und gebietet es das Vorsorgeprinzip, vorbeugende Schutzmaßnahmen gemäß Art. 71 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 zu ergreifen. Das BMEL hat daher die Möglichkeit, die in Art. 71 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 geregelten Verfahrensschritte einzuleiten und das Anwendungsverbot für glyphosathaltige Pflanzenschutzmittel auch auf der Grundlage dieser Vorschrift beizubehalten.

2.3. Verpflichtung zur Überprüfung der Zulassungen

Das Anwendungsverbot kann auch deshalb unionsrechtskonform beibehalten werden, weil die nationalen Zulassungen glyphosathaltiger Pflanzenschutzmittel ohnehin zu überprüfen sind und u.a. mit Blick auf die Auswirkungen auf die Biodiversität bereits absehbar ist, dass die Pflanzenschutzmittel die Zulassungsbedingungen des Art. 29 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 nicht erfüllen. Die Überprüfung aufgrund der Erneuerung der Wirkstoffgenehmigung muss spätestens bis zum 28.11.2024 abgeschlossen sein, Art. 43 Abs. 5 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009. Die Durchführungsverordnung (EU) 2023/2660 macht es eindeutig erforderlich, dass die EU-Mitgliedstaaten indirekten Effekten auf die Biodiversität Rechnung tragen. Unabhängig davon gebieten die erheblichen Zweifel an der Zulassungsfähigkeit eine Überprüfung der Zulassungen nach Art. 44 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009. Das BMEL sollte das BVL anweisen, die Zulassungen unverzüglich zu überprüfen, da Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass die Zulassungsbedingungen nicht erfüllt sind und die Zulassungen daher aufzuheben sind. Bis zum Abschluss der Überprüfung kann das Ruhen der Zulassung angeordnet werden, § 39 Abs. 4 PflSchG. Auch vor diesem Hintergrund besteht rechtlich kein Anlass, die Anwendbarkeit eines Glyphosat-Anwendungsverbotes sinngemäß auf das Jahr 2033 (oder sogar noch später) zu verschieben.

3. Verbesserung der Zulassungspraxis für Pflanzenschutzmittel

3.1. Verfügbarkeit risikoarmer Pflanzenschutzmittel im bestehenden rechtlichen Rahmen

Die Verfügbarkeit risikoarmer Pflanzenschutzmittel im bestehenden rechtlichen Rahmen voranzubringen ist auch eine vom Europäischen Rechnungshof geforderte Maßnahme für die Erreichung der Reduktionsziele, die bisher unzureichend umgesetzt wurde.¹⁰

⁹ https://www.aurelia-stiftung.de/wp-content/uplo-ads/2024/01/868026-Antrag-Aurelia_DUH-Glyphosat-Genehmigung-24.01.2024.pdf

¹⁰ Europäischer Rechnungshof 2020, S. 38: Nachhaltige Verwendung von Pflanzenschutzmitteln: begrenzter Fortschritt bei der Messung und Verringerung von Risiken. Sonderbericht, abrufbar unter: https://www.eca.europa.eu/Lists/E-CADocuments/SR20_05/SR_Pesticides_DE.pdf.

Dabei muss beachtet werden, dass in der Praxisanwendung der IPS als Grundlage verbindlich umgesetzt werden muss und auch auf risikoarme PSM nur als Ultima Ratio zurückgegriffen wird. Anstrengungen für einen verbesserten Zugang zu Wissen über agrarökologische Alternativen sollten gewichtiger sein als die Verbesserung des Zugangs zu alternativen chemisch-synthetischen Mitteln. Zudem sollte sich der Fokus des Zukunftsprogramm Pflanzenschutz auf die Verbesserung der Verbindlichkeit des IPS sowie dessen Aktualisierung, wie oben ausgeführt, konzentrieren.

Die nach Art. 50 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 durchzuführende vergleichende Bewertung bedarf erheblicher Verbesserungen u.a. durch eine ernsthafte Berücksichtigung und Förderung nicht-chemischer Alternativen. Zudem sollte Deutschland – wie einige Mitgliedstaaten es bereits tun, die Möglichkeit der fakultativen vergleichenden Bewertung nach Art. 50 Abs. 2 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 nutzen.

3.2. Stärkere Berücksichtigung von Umweltbelangen

Die Umsetzung dieser Forderung ist längst überfällig, denn es befinden sich trotz der oft genannten weltweit strengsten Regelungen des europäischen Zulassungsverfahrens einige PSM auf dem Deutschen und Europäischen Markt, die aus Sicht des Umweltbundesamts (UBA) und anderen nationalen Behörden unannehmbare Auswirkungen auf die Umwelt haben. Das ist ein unhaltbarer Zustand, der insbesondere damit zusammenhängt, dass Versuche des UBA, beispielsweise strenge Umweltauflagen durchzusetzen, bereits vermehrt durch Klagen der Antragsteller gegen die gesetzten Anwendungsbestimmungen verhindert wurden. Das BMEL hat dem trotz Bitten des BMUV nichts entgegengesetzt. Folgende konkrete Maßnahmen können und sollten vom BMEL umgesetzt werden, um die Umweltbelange besser in der Zulassungspraxis zu implementieren:

- das BMEL muss zunächst auf EU-Ebene gegen die Genehmigung/Verlängerung problematischer Wirkstoffe stimmen und ggf. die EU-Kommission zur Überprüfung bestehender Wirkstoffgenehmigungen (Art. 21 Abs. 1 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009) bzw. zum Erlass von Notfallmaßnahmen (Art. 71 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009) auffordern.
- zudem muss eine korrekte nationale Risikobewertung auf der Grundlage der neuesten wissenschaftlichen Erkenntnisse erfolgen. Der EuGH hat mit seinen Urteilen vom 25. April 2024 (C-308/22, C-309/22 und C-310/22)¹¹ die Rechtsauffassung der DUH bestätigt, wonach die nationalen Behörden dazu verpflichtet sind, eine Zulassungsentscheidung auf der Grundlage der neuesten wissenschaftlichen Erkenntnisse zu treffen und sie hierbei nicht an eine abweichende Bewertung des erstprüfenden Mitgliedstaates gebunden sind. Zumal das BVL bislang die gegenteilige Rechtsauffassung vertreten hat, müssen nunmehr sämtliche Zulassungen vor dem Hintergrund der Klarstellungen des EuGH überprüft werden. Das BMEL sollte im Rahmen von Klagen der antragstellenden Hersteller gegen Zulassungsbeschränkungen Berufung gegen strittige Urteile einlegen und so eine Klärung durch den EuGH ermöglichen.

¹¹ Europäischer Gerichtshof 25.04.2024: Urteil in der Rechtssache C-308/22, abrufbar unter: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:62022CJ0308&qid=1714044432254#c-ECR_62022CJ0308_FR_01-E0001.

- Das BMEL sollte im Rahmen von Klagen der antragstellenden Hersteller gegen Zulassungsbeschränkungen Berufung gegen strittige Urteile einlegen und so eine Klärung durch den EuGH ermöglichen.

Beispiel „Biodiversitätsauflagen“

Das UBA fordert wegen der drastischen Auswirkungen von Breitbandinsektiziden und -herbiziden (u.a. Glyphosat) auf die Biodiversität, dass bei der Zulassung zumindest sog. Biodiversitätsauflagen festgelegt werden. Hiergegen gab es erheblichen Widerstand seitens der Industrie. Das VG Braunschweig hat die Auflagen 2019 mit sehr umstrittener Begründung für rechtswidrig erklärt und hält seitdem daran fest. BMUV und UBA haben das BVL/BMEL aufgefordert, hiergegen Berufung einzulegen, um die Frage durch die höheren Gerichte und den EuGH klären zu lassen. Dies wurde aus politischen Gründen vom BMEL unter der damaligen Bundeslandwirtschaftsministerin Klöckner abgelehnt.¹² Dass eine Berufung rechtlich geboten war, wird durch die Urteile des EuGH in den Rechtssachen C-308/22, C-309/22 und C-310/22 (s.o.) bestätigt.

Beispiel „Zonale Zulassung“

Die nationale Rechtsprechung geht von einer sehr strengen Bindung der deutschen Behörden an die Bewertung anderer Mitgliedstaaten aus. In der Folge können Hersteller ihre Anträge in Ländern mit unambitionierter Risikobewertung stellen, Deutschland wird dann dazu gezwungen, die Entscheidung zu übernehmen. Dies führt beispielsweise dazu, dass Produkte zugelassen werden, die nachweislich hohe Konzentrationen extrem persistenter Abbaustoffe im Grundwasser auslösen, die nach deutschem Recht so nicht erlaubt sind. Dass diese über Jahre unangefochtene Rechtsprechung rechtswidrig war, wird durch die Urteile des EuGH vom 25. April 2024 (Rs. 308/22, C-309/22 und C-310/22) bestätigt.

3.3. Schließung bestehender Lücken im Zulassungsverfahren

Der Einsatz für die Schließung bestehender Lücken im Zulassungsverfahren auf EU-Ebene ist eine weitere dringend notwendige Maßnahme, das Risiko durch Pestizide von Beginn an zu minimieren. Dabei fordert die DUH maßgeblich, vorläufige Verlängerungen während Überprüfungsprozessen zu verhindern. Anstatt die Genehmigung für bestimmte Wirkstoffe und die hierauf basierenden Zulassungen aufzuheben, werden Wirkstoffgenehmigung und Produktzulassungen Jahr für Jahr ohne erneuerte Risikobewertung durch die EU-Kommission und das BVL mit Bezug auf Artikel 17 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 verlängert.

Eine daraus resultierende Verzögerung der Entscheidung über die erneute Zulassung der betroffenen Pestizide wird vom BVL in Braunschweig damit begründet, dass auf nationaler Ebene erst dann über die erneute Zulassung eines abgelaufenen Mittels entschieden werden kann, wenn die EU-Kommission ihrerseits über die Erneuerung der Wirkstoffgenehmigung entschieden hat.

¹² BMEL 29.10.2019: Braunschweiger Urteil Biodiversitätsauflagen (<https://www.bmel.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2019/191028-biodiversitaetsauflagen.html>), abgerufen am 04.04.24.

Bis zur Vorlage der abschließenden Entscheidung der EU-Kommission, müsse die abgelaufene Zulassung automatisiert, also ohne Risikoprüfung, verlängert werden, so das BVL. Diese Vorgehensweise führt dazu, dass dann, wenn sich die Entscheidung der EU-Kommission zur Genehmigungserneuerung erheblich verzögert, längst abgelaufene Zulassungen über viele Jahre verlängert werden. So bedingt eine Verschleppung die andere. Im Ergebnis sind in Deutschland Pestizide auf der Grundlage einer völlig veralteten Risikobewertung im Einsatz. Die DUH sieht hierin ein systematisches Versagen der Zulassungs- und Genehmigungsbehörden. Aus Sicht des Verbraucherschutzes ist diese Situation unerträglich im Sinne des Vorsorgeprinzips und mit den gesetzlichen Vorgaben nicht zu vereinbaren.

Insbesondere in der umweltrelevanten Risikobewertung (Bewertung der Auswirkungen auf den Naturhaushalt) gibt es erhebliche Lücken, die dringend geschlossen werden müssen. Auch das UBA kritisiert beispielsweise die fehlende Erfassung von kumulativen Effekten, die durch die Mischung verschiedener Mittel auftreten können. Die möglichen indirekten Auswirkungen auf die Biodiversität sind nicht ausreichend im Zulassungsverfahren reguliert. Laut UBA „[...] können indirekte Auswirkungen über die Nahrungskette nur durch eine generelle Reduzierung von Pflanzenschutzmitteln gemindert werden.“¹³ Das Umweltbundesamt hat wiederholt versucht, die indirekten Effekte auf die Biodiversität, sogenannte Nahrungsnetzeffekte in die von der EU veranlassten Vorgaben für die Risikobewertung zu implementieren (siehe auch: Punkt 3.2 zu „Biodiversitätsauflagen“). Generell werden kritische Bewertungen des UBA im Zulassungsverfahren aus Sicht der DUH nicht ausreichend berücksichtigt. Ein Beispiel dafür zeigt sich im laufenden Verfahren der DUH gegen die Zulassung des glyphosathaltigen Mittels Roundup Powerflex, welches trotz laut UBA „nicht vertretbarer“ Auswirkungen erneut zugelassen wurde.¹⁴

Überlegungen zur „Optimierung“ des Zulassungsverfahrens im Rahmen des im Dezember 2023 auf Einladung des BVL durchgeführten ZAPID-Workshops (Zonal Authorisation Procedure Improvements and Developments) scheinen offenkundig eher darauf abzielen, Anforderungen an die Zulassungsverfahren aufzuweichen (diskutiert wurden u.a. die Etablierung längerer Genehmigungsperioden, die Reduzierung wissenschaftlicher Bewertungskriterien usw.).

4. Stärkung der behördlichen Marktüberwachung

4.1. Erhöhung der Kontrolldichte und personeller Ausstattung

Die Durchsetzung der pflanzenschutzrechtlichen Vorgaben durch die Kontrollbehörden ist entscheidend für die Reduzierung von Pflanzenschutzmitteln. Ein Bezug zur Marktkontrolle fehlt im BMEL-Papier jedoch gänzlich.

Zuständig für die Kontrollen zum Inverkehrbringen und der Anwendung von Pestiziden sind die Behörden (Landwirtschaftskammern) der Bundesländer.

¹³ UBA (2023): Pflanzenschutzmittel in der Landwirtschaft (<https://www.umweltbundesamt.de/themen/landwirtschaft/umweltbelastungen-der-landwirtschaft/pflanzenschutzmittel-in-der-landwirtschaft>) abgerufen am 19.04.2023.

¹⁴ <https://www.duh.de/presse/pressemitteilungen/pressemitteilung/rueckenwind-fuer-glyphosat-klage-der-deutschen-umwelthilfe-umweltbundesamt-warnt-vor-inakzeptablen-um/>

Diese führen System- und Anlasskontrollen durch und ahnden Verstöße gegen die vorgeschriebenen Verkaufs- und Anwendungsbestimmungen. Die Bundesländer melden alle Ergebnisse ihrer Kontrollen an das BVL, das wiederum die Daten aggregiert in Jahresberichten veröffentlicht. Ein Bund-Länder-Ausschuss, die "Arbeitsgemeinschaft Pflanzenschutzmittelkontrolle" koordiniert das amtliche Pflanzenschutz-Kontrollprogramm.

Auf Anfrage der DUH nach dem Umweltinformationsgesetz (UIG) beim zuständigen BVL konnten länderspezifische Daten zu den amtlichen Kontrollen zum Inverkehrbringen und zur Verwendung von Pflanzenschutzmitteln bei Händlern und Anwendern für die Jahre 2021 und 2022 ausgewertet werden. Die von den Bundesländern an das BVL übermittelten Daten zeigen erhebliche Unterschiede zwischen den Ländern bei den Kontrollquoten.

Auszüge aus den mitgeteilten Kontrollaktivitäten:

- Kontrollquoten bei Landwirten: Während im Jahr 2021 in Thüringen über 5 % der landwirtschaftlichen Betriebe kontrolliert wurden, waren es in Bayern, Hessen, NRW und Schleswig-Holstein weit unter 1 % der Höfe.
- Fehlender Kontrolldruck: Ausweislich der Zahlen des BVL wurde im Saarland kein einziger der rund 1.000 Betriebe kontrolliert.
- Ahndung von Gesetzesverstößen: In Brandenburg und Baden-Württemberg wurde nur etwa die Hälfte aller Verstöße von Landwirten sanktioniert. Dagegen wurden in Niedersachsen und Sachsen in den Jahren 2021 und 2022 über 60 % aller Verstöße gegen die Vorgaben im Handel mit Pflanzenschutzmitteln überhaupt nicht geahndet. 2021 hat Rheinland-Pfalz von 34 Verstößen bei Landwirten und 33 Verstößen im Handel in keinem einzigen Fall Maßnahmen ergriffen.
- Fataler Personalmangel bei Kontrollbehörden: in Bayern müsste bei einer flächendeckenden Kontrolle aller Betriebe eine Person im Durchschnitt knapp 6.500 Betriebe pro Jahr kontrollieren. Das Saarland hat nur 0,2 Vollzeitstellen für die Überwachung des Pflanzenschutzrechts bereitgestellt.

Sehr niedrige Kontrollquoten der zuständigen Landesbehörden bezüglich des Verkaufs und der Anwendung zeigen starke Defizite in der Marktüberwachung auf. Eine Reduktion von Pestiziden kann nur dann erfolgen, wenn die entsprechenden risikobehafteten Produkte nicht mehr am Markt vertreten sind und die Anwender bezüglich ihrer Bestände und Ausbringungsmengen stärker überwacht werden.

Allein personell sind die Vollzugsbehörden nicht ausgestattet, Handel, Lieferanten und Anwender ausreichend zu überprüfen. Dadurch kommt es auch dazu, dass zwar Verstöße festgestellt werden, diese aber teilweise nicht oder nicht ausreichend geahndet werden. Damit verliert das Kontrollprogramm stark an seiner Wirksamkeit und verfehlt das eigentliche Ziel. Dabei ist die Überwachung des Marktes eine wichtige und notwendige Aufgabe zur Erreichung der Reduktionsziele des Pestizideinsatzes und des Risikos.

4.2. Ausbau des Monitorings

Der Ausbau des Monitorings schließt sich den zuvor genannten maßgeblichen Aspekten zur Evaluierung und Kontrolle an.

Dadurch könnten die in Punkt 3.3 angeführten kumulativen und Mischungseffekte früher erkannt und gegengesteuert werden. Insbesondere der Ausbau des Kleingewässermonitorings und der Erfassung von Biodiversitätsdaten stellen eine wichtige Grundlage für die Überwachung der Zielerreichung hinsichtlich der Pestizidreduktion dar. Auch ein flächendeckendes Luft-Monitoring¹⁵ ist, wie vom UBA empfohlen notwendig, um den Pestizideinsatz zu überwachen und erweiterte Maßnahmen zur Reduktion zu entwickeln.

Ein effektives Wirkungsmonitoring und begleitende Handlungspflichten sollten – wie dies auch für Düngemittel in einer Monitoringverordnung geplant ist – verbindlich festgelegt werden.¹⁶

4.3. Etablierung eines Pestizidregisters über Aufwandmengen

In diesem Zusammenhang sollte die Aufzeichnung der Aufwandmengen (die ja ohnehin gem. Art. 67 Abs. 1 UAbs. 2 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 stattfindet) direkt an die zuständigen Kontrollbehörden (Landwirtschaftskammern) gemeldet und dort verarbeitet werden. Entsprechende Meldepflichten existieren schon im Düngerecht und sollten auch für das Pflanzenschutzmittelrecht verbindlich festgelegt werden. Der Bürokratieaufwand für die Anwendenden wird dabei, insbesondere im Hinblick auf die laufende Digitalisierung der Aufzeichnungspflichten nicht erhöht. Damit wird gewährleistet, dass ein Überblick über die Ausbringungsmengen von Pestiziden flächendeckend zunächst für die jeweiligen Überwachungsbehörden sowie für alle Interessierten verfügbar ist. Anhand der gesammelten Daten kann dann eine Evaluierung der Reduktionszahlen durch das BMEL stattfinden.

In der gegenwärtigen Praxis werden die Anwendungsdaten zwar erfasst, Kontrollen finden aber nur nach Hinweisen und stichprobenartig statt, wobei es an Transparenz und Verarbeitung der Daten mangelt. Der erfasste Pestizideinsatz ist allerdings die wichtigste Datengrundlage zur Erfassung der Pestizidreduktion und gegebenenfalls für die Erweiterung von Maßnahmen zur Zielerreichung in bestimmten Bereichen. Die DUH stellt sich auch hinter das vom UBA empfohlene flächenscharfe elektronische Datenregister zur Ermöglichung der entsprechenden Datenauswertung und -Evaluierung.

Die DUH hat am 17. April 2024 gemeinsam mit weiteren Umweltverbänden in einem offenen Brief an die Landesbehörden die Verbesserung der Transparenz über Pestizidanwendungen durch ein zentrales elektronisches Register eingefordert.

Für Rückfragen:

Deutsche Umwelthilfe e.V. (DUH), Agnes Sauter, Leiterin ökologische Marktüberwachung
Fritz-Reichle-Ring 4, 78315 Radolfzell, E-Mail: sauter@duh.de; Tel.: 0175 / 5724833

¹⁵ Umweltbundesamt (2022): Auf dem Weg zu einem nachhaltigen Pflanzenschutz. Abrufbar unter: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2022-10-17_auf_dem_weg_zu_einem_nachhaltigen_pflanzenschutz_sciop_sur_de.pdf.

¹⁶ Bundesrat (2023): Gesetzesentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Düngegesetzes. (Drucksache 3060723), Abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/brd/2023/0360-23.pdf>.