



PAN Empfehlungen zur Überarbeitung der PflanzenschutzAnwendungsVerordnung (PflSchAnwV)

Hamburg, 01. Februar 2024

Nach der umstrittenen Entscheidung der EU-Kommission zur Wiedergenehmigung des Herbizidwirkstoffs Glyphosat reagierte die Bundesregierung mit einer Eilverordnung¹, um den § 9 zum Anwendungsverbot für Glyphosat und Glyphosat-Trimesium, der ab dem 1.1.2024 gelten sollte, aus der PflSchAnwV zu streichen.

PAN Germany möchte betonen, dass diese Maßnahme unserer Auffassung nach rechtlich nicht zwingend notwendig war. Deutschland hat sehr wohl das Recht und die Rechtsinstrumente, die Anwendung bestimmter Pestizide auf seinem Territorium begründet zu untersagen. Dies führt u.a. ein aktuelles juristisches Gutachten im Auftrag der Heinrich-Böll-Stiftung aus².

Die besagte Eilverordnung setzt eine 6-monatige Frist für die Überarbeitung der PflSchAnwV. Diese Chance sollte genutzt werden, um neben der Regulierung von Glyphosat, weitere notwendige Anpassungen in der Verordnung vorzunehmen.

Aus Sicht von PAN Germany besonders wichtige Änderungen & Ergänzungen sind nachfolgend skizziert:

1. Ausweitung der Anwendungsbeschränkungen für Glyphosat und Glyphosat-Trimesium:

Begründung: Die EU-Kommission hat eine Vielzahl an Prüfungen und Entscheidungen den Mitgliedsstaaten auferlegt, um die Anwendung von Glyphosat bzw. glyphosathaltigen Produkten in ihren Territorien sicher zu regulieren. Die in den Anhängen I und II der Durchführungsverordnung(EU) 2023/2660³ skizzierten Kriterien gestatten das Festlegen strenger Anwendungsbeschränkungen und die Aufnahme der Wirkstoffe Glyphosat und Glyphosat-Trimesium in die PflSchAnwV.

¹ Bundesgesetzblatt Nr. 360: Verordnung zur vorläufigen Regelung der Anwendung bestimmter Pflanzenschutzmittel vom 12. Dezember 2023

² Heinrich Böll Stiftung (2023): Rechtsgutachten Handlungsspielräume Deutschlands für ein nationales Glyphosatverbot nach EU-Recht: <https://www.boell.de/de/2024/01/15/rechtsgutachten-handlungsspielraeume-deutschlands-fuer-ein-nationales-glyphosatverbot>

³ DURCHFÜHRUNGSVERORDNUNG (EU) 2023/2660 DER KOMMISSION vom 28. November 2023 zur Erneuerung der Genehmigung für den Wirkstoff Glyphosat gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Änderung der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 540/2011 der Kommission

Empfehlung: Generelles Anwendungsverbot nach den §§ 1 und 5 Absatz 1: Aufnahme von Glyphosat und Glyphosat-Trimesium in Anlage 1 ab dem 1. Januar 2025.
Streichung des § 3b zum 31.12.2024.

Rückfalloption: Eingeschränktes Anwendungsverbot nach den §§ 2, 4 und 5 Abs. 2: Aufnahme von Glyphosat und Glyphosat-Trimesium in Anlage 2 ab dem 01.01.2025, mit folgender beschränkter Anwendungserlaubnis: Pflanzenschutzmittel, die diese Wirkstoffe enthalten, dürfen nur angewandt werden, soweit dies nach Anlage 2, Spalte 3 zulässig ist. Spalte 3 ist wie folgt zu formulieren: „Teilanwendung auf Grünland in Gebieten, in denen aus Schutzgründen ein Umbruchverbot besteht, außerhalb von Gebieten gem. §§4, sofern für die Futtergewinnung ein konkretes Risiko für die Tiergesundheit besteht und keine wirksamen alternativen Bekämpfungsmaßnahmen zur Verfügung stehen.“

Bei Aufnahme der beiden Wirkstoffe in Anlage 1 oder 2 mit der besagten Ausnahmebestimmung, wäre der jetzige § 3b zum Datum der Inkraftsetzung überflüssig. Die Aufhebung des § 3b ist entsprechend zu datieren.

2. Änderung der Ausnahmenregelung unter § 4 und § 4a

Begründung: Für die in § 4 festgelegten Anwendungsverbote in Gebieten mit Bedeutung für den Naturschutz werden Ausnahmen unter Absatz 2 festgelegt. Der 1. Satz gestattet Ausnahmen durch die Behörden zur „Abwendung erheblicher landwirtschaftlicher, forstwirtschaftlicher oder sonstiger wirtschaftlicher Schäden“. Nicht definiert wird, was konkret erhebliche wirtschaftliche Schäden sind. Es handelt sich um eine juristisch nicht definierte Floskel, die willkürlich zur Rücknahme von Anwendungsverböten führen kann. Stattdessen sollten wie im Koalitionsvertrag beschrieben Landwirtinnen und Landwirten nach Bedarf einen Erschwernisausgleich erhalten. Entsprechendes gilt für die Gewährung von Ausnahmen aufgrund wirtschaftlicher Erwägungen im § 4a.

Empfehlung:

Streichen des §4, Absatz 2 (1): ~~1. zur Abwendung erheblicher landwirtschaftlicher, forstwirtschaftlicher oder sonstiger wirtschaftlicher Schäden,~~

Streichen des §4a, Absatz 2: Die zuständige Behörde kann Ausnahmen von Absatz 1 Satz 1 und 2 ~~zur Abwendung erheblicher landwirtschaftlicher, forstwirtschaftlicher oder sonstiger wirtschaftlicher Schäden oder~~ zum Schutz der heimischen Tier- und Pflanzenwelt, insbesondere vor invasiven Arten, genehmigen.

3. Ergänzende Regelungen für Trinkwasserschutzgebiete

Begründung: In der Nationalen Wasserstrategie heißt es: *„Die Verwendung von Stoffen, die ein relevantes Maß der Gefährdung überschreiten oder ein relevantes Risiko für die Gewässer, die Trinkwassergewinnung oder die landwirtschaftliche Bewässerung, Aquakultur und Tiertränke darstellen, soll auf essenzielle Anwendungen beschränkt werden, um inakzeptable Risiken für Gewässer und Gewässerökosysteme von vornherein zu vermeiden.“* Im Koalitionsvertrag wurde versprochen: *„Analog zu bestehenden Regelungen zu Pestiziden in Naturschutzgebieten, bei den Landwirtinnen und Landwirten einen Erschwernisausgleich bekommen, wollen wir Regeln für die Trinkwasserschutzgebiete*

finden.“ PAN Germany begrüßt dies ausdrücklich, denn dem Schutz unseres wichtigsten Lebensmittels – des Trinkwassers – muss oberste Priorität eingeräumt werden. Wir verweisen auch auf die Position des BDEW, DVGW und VKU vom Mai 2021.⁴ Außerdem muss der Schutz von Gewässerökosystemen auch auf Grund- und Trinkwasserleiter ausgeweitet werden.

Empfehlung: Ergänzung eines § 4b (neu) zur Festlegung eines generellen Verbots der Anwendung chemisch-synthetischer Pestizide in Wasserschutz- und Wassereinzugsgebieten.

4. Auflagen zum Schutz der Biodiversität auf Agrarflächen

Begründung: Die negativen direkten und insbesondere die indirekten Auswirkungen von Pestiziden auf die Biodiversität sind in der Agrarlandschaft zu kompensieren, solange biodiversitätsgefährdende Pestizidprodukte noch eine Zulassung erhalten. Als wichtige Maßnahme in dieser Übergangszeit sieht PAN Germany den vom Umweltbundesamt ausgearbeiteten Refugialflächenansatz – sofern die Refugialflächen in und an den behandelten Agrarflächen entstehen. Bereits im Aktionsprogramm zum Insektenschutz (APIS, 2019) wurde dies empfohlen, aber im Gegensatz zu anderen Maßnahmen bislang nicht umgesetzt. Die Auflage, pestizidfreier Refugien an oder in den pestizidbehandelten Agrarflächen zu schaffen, unterstützt die notwendige Erholung und den Schutz von Insekten, Bestäubern und Nützlingen insgesamt und reduziert die negativen Folgen biodiversitätsschädigender Pestizide (insbesondere von Herbiziden) auf die Biodiversität. Die EU-Kommission gewährt bei der Prüfung auf indirekte Effekte von Glyphosat den Mitgliedstaaten eigene Methoden anzuwenden „solange solche Methoden und Leitlinien fehlen, [...] die geeignet erscheinen und ihren spezifischen Agrarumweltbedingungen Rechnung tragen.“ (vgl. Anhänge in (EU) 2023/2660). Diese Möglichkeit für die Mitgliedstaaten sollte und muss unserer Auffassung nach ebenfalls für die Bewertung anderer Pestizide gelten.

Empfehlung: Ergänzung eines § 4c (neu) zum Schutz der Biodiversität auf Agrarflächen. Sofern im Rahmen der nationalen Mittelzulassung vom zuständigen Umweltbundesamt unannehmbare direkte oder indirekte Auswirkungen auf die Biodiversität und das Ökosystem nicht auszuschließen sind, ist bei der Mittelzulassung eine Anwendungsaufgabe festzusetzen, wonach mindestens 10% der behandelten Ackerfläche als pestizidfreier Rückzugsraum (Refugialfläche) zu schaffen ist. Diese Räume dienen der Kompensation negativer Effekte des verbleibenden Pestizideinsatzes auf Flora und Fauna.

5. Verbot von chemisch-synthetischen Pestiziden im Haus-und Kleingarten

Begründung: PAN Germany spricht sich für ein generelles Verbot aller chemisch-synthetischen Pestizide im Haus-und Kleingartenbereich aus. Rund 479 Mittel haben in Deutschland eine HuK-Zulassung und dürfen von Laien ohne Sachkunde angewendet werden. Darunter sind zahlreiche Mittel, die allergische Reaktionen hervorrufen können, giftig oder sehr giftig für Wasserorganismen sind, Handschuhe oder einen Schutzanzug

⁴ https://www.dvgw.de/medien/dvgw/wasser/ressourcen/verbaende-beirat-nitrat_information_oekolandbau.pdf

erfordern oder als bienengefährlich eingestuft sind. Seit vielen Jahrzehnten wird erfolglos über Aufklärungskampagnen versucht, Fehlanwendungen wie die Anwendung der Mittel auf versiegelten Flächen, die nachweislich zu erheblichen Austrägen u.a. in die Oberflächengewässer führt, zu mindern.

Empfehlung: Neuer Paragraph zur Anwendungsbeschränkung in Haus- und Kleingärten. Die Anwendung chemisch-synthetischer Pestizidprodukte sind verboten. Nicht-professionellen Anwendern ist die Verwendung biologischer oder natürlicher Pestizide gestattet, sofern diese als low-risk Wirkstoffe nach Verordnung (EG) 1107/2009 spezifiziert sind.

6. Spezielle Wirkstoffe

PAN Germany empfiehlt - vor dem Hintergrund jüngster Gesetzesentscheidungen zu bestimmten Neonikotinoiden (s. nachfolgend) - eine kritische Überprüfung auf Vollständigkeit der in Anlage 1 (Vollständiges Anwendungsverbot) gelisteten Wirkstoffe.

Nach dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) im Januar 2023⁵ über die Unrechtmäßigkeit, Notfallzulassungen für mit Clothianidin und Thiamethoxam behandeltes Saatgut zu erteilen, wurde die Kommission gebeten zu klären, ob dieses Urteil auch auf andere Notfallzulassungen zu übertragen sei. Die Generaldirektion für Lebensmittelsicherheit (DG SANTE) der Europäischen Kommission bestätigte auf Nachfrage, dass der Geltungsbereich des Urteils über die fraglichen Neonicotinoid-Pestizide hinausgehe. In einem Schreiben vom 13.3.2023 an PAN Europe und Global 2000 erklärte die zuständige Generaldirektion: „Auch können die Mitgliedstaaten keine Notfallzulassungen für die Verwendung anderer Wirkstoffe erteilen, die aufgrund von Gesundheits- oder Umweltbedenken ausdrücklich verboten wurden“ (Zitat aus dem Englischen übersetzt)⁶. Obgleich die Kommission bislang keine offizielle Auslegung veröffentlichte⁷, sollte Deutschland das Urteil zum Anlass nehmen, zu prüfen, ob außer den nachfolgend begründeten Verschiebungen von Wirkstoffe aus Anlage 2 in Anlage 1, weitere Verschiebungen bzw. weitere Aufnahmen von Wirkstoffen in Anlage 1 erfolgen sollten.

Auf zwei Wirkstoffe, die bereits in der PfSchAnwV gelistet sind, möchten wir besonders hinweisen:

- a) Aufnahme von **Paraquat** in Anlage 1 (Streichung in Anlage 2, Nr.4).

Begründung: Die seit 1974 in der Anwendungsverordnung geregelte Anwendungsbeschränkung paraquat-haltiger Pflanzenschutzmittel ist veraltet. Seit 2007 hat Paraquat keine EU Genehmigung mehr. Paraquat ist nach CLP-Verordnung als lebensgefährlich beim Einatmen eingestuft (Akute Toxizität (inhalativ), Gefahrenkategorien 1, 2). Paraquat-haltige Produkte verursachen tödliche Vergiftungen, wenn sie verschluckt oder eingeatmet werden. Weltweit gehört Paraquat zu den Pestiziden mit den höchsten dokumentierten Todesfallraten beim Menschen⁸. Zu dem

⁵ European Court of Justice in case C-162/21

⁶ SANTE/E4/MW/ai(2023)2576488

⁷ https://www.pan-europe.info/sites/pan-europe.info/files/public/resources/Letters/20230819_Letter%20to%20Ms%20Kyriakides%20-%206%20month%20anniversary%20ruling%20derogations.pdf

⁸ Public Eye, PAN UK, PAN Asia Pacific (2017): Adverse health effects caused by paraquat. A bibliography of documented evidence

Wirkstoff gibt es kein Antidot. Der Überprüfungsausschuss für Chemikalien (CRC) des Rotterdamer Übereinkommens und die Konferenz der Vertragsparteien haben den Wirkstoff längst als den Kriterien des Übereinkommens entsprechend anerkannt. Eine formelle Aufnahme in Annex III der Rotterdam Konvention, mit der Paraquat als hochgefährliches Pestizide (HHP) nach den FAO/WHO Kriterien anerkannt würde, wird seit Jahren von wenigen Staaten blockiert. Paraquat ist in mindestens 58 Ländern verboten⁹. Notfallzulassungen von Paraquat sind nicht akzeptabel, weder zur Abreifebeschleunigung bei Kulturgräsern (Anlage 2 4.2.) noch für die unter 1 a) bis 1 c) beschriebenen Anwendungen, für die es wirksame anbau- und kulturtechnische Alternativen gibt.

- b) Aufnahme von **Diuron** in Anlage 1 (Streichung aus Anlage 3, Abschnitt A, Nr. 3).
Begründung: Diuron wird nach CLP-Verordnung als Kanzerogen 1b eingestuft¹⁰ und unterliegt somit den cut-off Regelungen nach (EG) Nr. 1107/2009. Aufgrund der großen Relevanz als Umweltkontaminant kann eine vernachlässigbare Exposition von Diuron gegenüber Menschen und Umwelt nicht sichergestellt werden. Bestehende Mittelzulassungen sind deshalb unverzüglich aufzuheben.
- c) Aufnahme aller **gelisteten Substitutionskandidaten** in die Anhänge der PflAnwV, inklusiver solcher, die von der EFSA bzw. der EU-Kommission als Wirkstoffe mit hormonschädlichen Eigenschaften für Mensch oder Umwelt identifiziert wurden und zukünftig werden (individuelle Prüfung).^{11,12}
Aufgrund der Gefährlichkeit hormonschädlicher **(ED-)Pestizide** selbst bei sehr geringen Konzentrationen/Expositionen, sind für Wirkstoffe, die als ED-Pestizide in der EU reguliert werden, Ausnahmen vom Anwendungsverbot (z.B. im Rahmen der Notfallzulassung) generell auszuschließen und diese Wirkstoffe im Anhang 1 der PflSchAnwV zu listen.

Das Pestizid Aktions-Netzwerk e.V. (PAN Germany) informiert seit 1984 über die negativen Folgen des Pestizid- und Biozid-Einsatzes, setzt sich für ökologisch verträgliche und sozial gerechte Alternativen ein und ist Mitglied von PAN Europe und Teil des Internationalen PAN.

Kontakt: Susan Haffmans, susan.haffmans@pan-germany.org;
Susanne Smolka susanne.smolka@pan-germany.org

https://www.publiceye.ch/fileadmin/doc/Pestizide/2017_PublicEye_Adverse-health-effects-caused-by-Paraquat_Report.pdf

⁹ PAN International (2022): Consolidated list of banned pesticides. <https://pan-international.org/pan-international-consolidated-list-of-banned-pesticides/>

¹⁰ DELEGIERTE VERORDNUNG (EU) 2024/197 DER KOMMISSION vom 19. Oktober 2023 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1272/2008 hinsichtlich der harmonisierten Einstufung und Kennzeichnung bestimmter Stoffe

¹¹ COMMISSION IMPLEMENTING REGULATION (EU) 2022/1252 of 19 July 2022 amending Implementing Regulation (EU) 2015/408 to update the list of candidates for substitution

¹² Overview of the endocrine disrupting (ED) assessment of pesticide active substances in line with the criteria introduced by Commission Regulation 2018/605