

PAN Germany Stellungnahme zur Diskussionsgrundlage für die Erarbeitung eines „Zukunftsprogramms Pflanzenschutz“ des BMEL vom 21. März 2024

Hamburg, 03. Mai 2024

Das **Pestizid Aktions-Netzwerk e.V. (PAN Germany)** informiert seit 1984 über die negativen Folgen des Pestizid-Einsatzes, setzt sich für eine bessere Pestizid- und Chemikalienpolitik sowie für ökologisch verträgliche und sozial gerechte Alternativen ein. In dem Netzwerk sind 23 Organisationen aus den Bereichen Umwelt, Entwicklung, Verbraucherschutz, Imkerei und Landwirtschaft sowie Einzelpersonen zusammengeschlossen. Auf europäischer und internationaler Ebene engagiert sich PAN Germany im Verbund mit PAN Europe und PAN International.



Eine gesunde Welt für alle. Mensch und Umwelt vor Pestiziden schützen. Alternativen fördern.

Es ist daher wichtig, das „Zukunftsprogramm Pflanzenschutz“ bis zur Sommerpause 2024 zu starten. Allerdings fehlt noch Vieles: strategische Zeitschienen, Priorisierung der Maßnahmen, Konkretisierungen von Indikatoren und Evaluierung sowie die Sicherung der Finanzierung.

PAN Germany vermisst in der Diskussionsgrundlage insgesamt Hinweise darauf, dass eine Reduktion der chemisch-synthetischen Pestizide auch im Eigeninteresse der Landwirtschaft ist und durchaus positive Effekte auf die bürokratische Belastung der Betriebe haben kann, ohne Transparenz und Schutzstandards zu gefährden. Damit Betriebe sich für die Programmziele engagieren, brauchen sie verlässliche und transparente Rahmenbedingungen, unabhängige und kompetente Beratung sowie finanzielle Unterstützung.

Insbesondere vor diesem Hintergrund von „wenig Zeit und wenig Geld“ sollte das Programm Maßnahmen priorisieren, die tatsächlich noch in dieser Legislaturperiode abgeschlossen werden können, bzw. Maßnahmen, die zumindest wichtige Weichen stellen für notwendige zukünftige Maßnahmen auf dem Weg zu einem nachhaltigen Pflanzenschutz.

Die folgenden Ausführungen fokussieren deshalb auf solche Maßnahmen, die nach Ansicht von PAN Germany vom BMEL jetzt prioritär initiiert und umgesetzt werden müssen. Zudem verweisen wir auf frühere Empfehlungen und Stellungnahmen von PAN Germany, auf die an passender Stelle hingewiesen werden.

Empfehlungen zu prioritären Maßnahmen des Zukunftsprogramms Pflanzenschutz des BMEL

1. Ökonomische Steuerungsinstrumente etablieren

PAN Germany begrüßt das Ziel, externe Kosten des Pestizideinsatzes zu internalisieren (Z. 48) und Möglichkeiten und Wirkungen ökonomischer Steuerungsinstrumente auszuloten (Z. 229ff). Konkrete Maßnahmen dafür fehlen aber im Papier, das reine „Ausloten“ von Steuerungsinstrumenten wird der Dringlichkeit nicht gerecht.

PAN Germany plädiert für die Einführung einer Pestizidabgabe: Vergleichende Auswertungen zum Pestizideinsatz in den EU-Mitgliedsstaaten haben eindeutig gezeigt, welche marktpolitischen Maßnahmen erfolgreich und für die Betriebe völlig unbürokratisch sind, um die Anwendung besonders problematischer Pestizide zu reduzieren, externe Umwelt- und Gesundheitskosten zumindest ansatzweise einzupreisen und die Verwendung von Pestiziden weg von den besonders problematischen Stoffen zu lenken³: Mit einer risikobasierten Pestizidabgabe.

Eine risikobasierte Pestizidabgabe hat neben einer Lenkungs- auch eine Finanzierungskomponente zur Stärkung der Transition in der Landwirtschaft und kann finanzielle Unterstützung für Betriebe generieren, die verstärkt auf nicht-chemische Verfahren setzen.

Mit dem Vorschlag der Prüfung eines möglichen Lizenz-Systems, das unerprobt und dessen Vorreitermodell aus dem Bereich Klimaschutz nicht wirksam ist und das viele Jahre der Implementierung benötigen würde, wird von der Möglichkeit abgelenkt, sofort zu handeln. Die Prüfung anderer Modelle und das angekündigte Ausloten von *„Möglichkeiten und Wirkungen*

³ Möckel, S., Gawel, E., Liess, M., Neumeister, L. (2021): Wirkung verschiedener Abgabekonzepte zur Reduktion des Pestizideinsatzes [...] https://www.gls.de/media/PDF/Presse/Studie_Pestizid-Abgabe_in_Deutschland_2021.pdf

4. Überarbeitung der guten fachlichen Praxis (gfP) im Pflanzenschutz (Z. 83)

Wir begrüßen die in Aussicht gestellte Überarbeitung der guten fachlichen Praxis im Sinne eines vorsorgenden, integrierten Pflanzenschutzes. Die Überarbeitung der gfP ist seit Jahren überfällig, trotz ihrer rechtlich zentralen Stellung, wonach Pflanzenschutz nur nach guter fachlicher Praxis durchgeführt werden darf (PflSchG § 3). Es ist eine Maßnahme, die zeitlich noch sehr gut vor Ablauf der Legislaturperiode realisiert werden kann. Wir empfehlen dem BMEL diese Maßnahme als eine der prioritären Maßnahmen umzusetzen und dies im Programm kenntlich zu machen. PAN Germany verweist für die Aktualisierung der gfP auf seine Stellungnahme an das BMEL aus dem Jahr 2015.⁴ Unter der damaligen Leitung des Agrarministeriums wurde eine Überarbeitung angekündigt und ein Beteiligungsprozess der Verbände durchgeführt, doch der Prozess wurde nicht weiterverfolgt. Seit damals hat sich allerdings die Rechtslage verändert: Der Integrierte Pflanzenschutz ist nicht mehr nur Leitbild, sondern rechtsverbindliche Vorgabe. Dies muss sich in der überarbeiteten gfP wiederfinden. Zudem muss die gfP deutlicher trennen zwischen verbindlichen Regelungen und Empfehlungen und so die Umsetzung durch die Betreibe erleichtern.

5. Engagement für ein verbessertes Zulassungsverfahren

PAN Germany begrüßt den Vorschlag, Zulassungsverfahren für Pflanzenschutzmittel zu verbessern (Z. 158ff), eine Bewertungsmethode für indirekte Auswirkungen auf die Biodiversität in Deutschland einzuführen und sich auf EU-Ebene dafür einzusetzen, dass diese Bewertungslücke mit einer technischen Leitlinie zur Bewertung indirekter Effekte auf die Biodiversität geschlossen wird (Z.163ff). Das BMEL hat hier die Möglichkeit und die Verantwortung, aktiv zu werden.

Vor fünf Jahren schlussfolgerte der zuständige EU-Sonderausschuss (PEST)⁵, dass die derzeitige Pestizidzulassung nicht ihren Zweck erfülle, Menschen, Umwelt und Biodiversität vor nicht akzeptablen Pestizidauswirkungen zu schützen. Der Ausschuss veröffentlichte 116 Empfehlungen, wie das Verfahren hinsichtlich Unabhängigkeit, Objektivität, Transparenz und Nutzung wissenschaftlicher Erkenntnisse dringend verbessert werden sollte, die mit einer Resolution des Europaparlaments (EP) unterstützt wurden.⁶ Eine Analyse⁷ zeigt, dass erst 15% dieser Empfehlungen vollständig, 28% zum Teil und 57% noch nicht umgesetzt wurden bzw. nicht die notwendigen Verbesserungen brachten.⁸

Im Koalitionsvertrag der Bundesregierung heißt es: *„Die Zulassung von Pflanzenschutzmitteln muss transparent und rechtssicher nach wissenschaftlichen Kriterien erfolgen, bestehende*

⁴ PAN Germany (10.03.2015): Stellungnahme des Pestizid Aktions-Netzwerk e.V. (PAN Germany) zu den Grundsätzen für die Durchführung der guten fachlichen Praxis im Pflanzenschutz (Entwurf vom 06.02.2015). http://archiv.pan-germany.org/pan-germany.org_180405/www.pan-germany.org/download/PAN_Stellungnahme_Grundsaeetze-gfP_2015.pdf

⁵ EU-Sonderausschuss für das Zulassungsverfahren für Pestizide des EU Parlaments (Special Committee on the Union's authorisation procedure for pesticides (PEST))

⁶ European Parliament Resolution, P8_TA(2019)00232019: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0023_EN.pdf

⁷ Analyse von PAN Europe, vorgestellt am 27. April 2023 auf der Veranstaltung des PEST Special Committee „4 years later, what's left to be done?“

⁸ PAN Europe (2023): GAPS IN THE EU PESTICIDE AUTHORISATION. A review of implementation four years after European Parliament recommendations. [https://www.pan-europe.info/sites/pan-europe.info/files/public/resources/briefings/PAN Europe%20PEST%20briefing%2020230425.pdf](https://www.pan-europe.info/sites/pan-europe.info/files/public/resources/briefings/PAN%20Europe%20PEST%20briefing%2020230425.pdf)

Lücken auf europäischer Ebene werden geschlossen. Gleichzeitig muss eine schnellere Entscheidung stattfinden.“ Darauf aufbauend erwartet PAN Germany vom BMEL, dass das Zukunftsprogramm die Empfehlungen des EU-Sonderausschusses (PEST) adressiert und diese - soweit auf nationaler Ebene möglich - umgesetzt werden. Zudem erwartet PAN Germany, dass sich das BMEL auf EU-Ebene entsprechend für die vorgeschlagenen Verbesserungen in der Pestizidzulassung einsetzt.

Zu den notwendigen Verbesserungen an der Risikoprüfung zählt die Berücksichtigung der Effekte der Pestizidanwendungen auf die Biodiversität. Die negativen direkten und insbesondere die indirekten Auswirkungen von Pestiziden auf die Biodiversität sind wesentliche Treiber für den besorgniserregenden Schwund der Artenvielfalt in der Agrarlandschaft. Aufgrund fehlender EU-harmonisierter Bewertungsrichtlinien werden diese Auswirkungen im Rahmen der geltenden Pestizidregulierung nicht berücksichtigt, obwohl seit 2009 der Schutz der Artenvielfalt im Pestizidrecht verankert ist.⁹ Dies hat weitreichende Konsequenzen zum Nachteil von Landwirtschaft, Ernährungssicherheit und Ressourcen. Deutschland steht in der Verantwortung, nationale Regelungen im Rahmen der Mittelzulassung und/oder über die PflSchAnwV festzulegen, insbesondere solange dieses Defizit auf EU-Ebene besteht. So erhalten beispielsweise die Mitgliedstaaten Freiraum im Rahmen der Zulassung von glyphosathaltigen Mitteln, eigene Umweltbewertungen vorzunehmen¹⁰ und der EuGH hat aktuell Klagen von PAN Europe stattgegeben (Urteile vom 25. April 2024 (C-308/22, C-309/22 und C-310/22) und festgestellt, dass Mitgliedsstaaten das Recht haben, Zulassungsentscheidungen auf Grundlage der neuesten wissenschaftlichen Erkenntnisse zu treffen und dass sie hierbei nicht an eine abweichende Bewertung des erstprüfenden Mitgliedstaates gebunden sind.¹¹

5.1 Nachzulassungsmonitoring optimieren (Z. 162)

Da die (prospektive) Umweltrisikoprüfung im Rahmen des Zulassungsverfahrens defizitär ist, insbesondere hinsichtlich der Abbildung indirekter Effekte, plädiert PAN Germany seit langem für die Einführung eines mehrjährigen Nachzulassungsmonitorings bei neuen Pestizidprodukten. In diesen Rahmen sollten die Antragsteller Umweltuntersuchungen, u.a. zu Gewässerbelastungen, zur Abdrift und zum Ferntransport über die Luft finanzieren. Diese Informationen sollten zum etwaigen Nachjustieren der behördlichen Risikominderungsmaßnahmen genutzt werden. Außerdem sind die Erkenntnisse nützlich, um Prüf- und Bewertungsverfahren im Rahmen der Pestizidregulierung zu verbessern. Es sollten regelmäßig öffentlich zugängliche Berichte zu den Ergebnissen der Nachzulassungsmonitorings u.a. für die Forschung, bereitgestellt werden.

⁹ <https://www.umweltbundesamt.de/themen/pestizidzulassungen-hebeln-umweltschutz-aus>

¹⁰ DURCHFÜHRUNGSVERORDNUNG (EU) 2023/2660, Anhänge: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202302660

¹¹ PAN Europe (2024): EU Court: member states do not properly carry out pesticide assessments : <https://www.pan-europe.info/press-releases/2024/04/eu-court-member-states-do-not-properly-carry-out-pesticide-assessments>

6. Den Einsatz von Pestiziden reduzieren (Z. 120ff)

6.1 Refugialflächenansatz – Schutzräume für Tiere und Pflanzen schaffen (Z. 121ff)

Der Refugialflächenansatz ist ein wichtiges Instrument der Risikominderung gegenüber den nachteiligen Auswirkungen von Pestiziden auf die Biodiversität in den Anbauflächen. Das Konzept der Refugialflächen wurde bereits im Aktionsprogramm zum Insektenschutz (APIS, 2019) empfohlen. PAN Germany begrüßt den Vorschlag des BMEL, die Anwendung bestimmter Pestizidprodukte daran zu binden, dass mindestens 10% Refugialflächen vorhanden sind, und die Förderfähigkeit entsprechender Flächen sicherzustellen. Allerdings greift die Definition des BMEL zum Begriff der „Refugialfläche“ als die „Ausstattung der Agrarlandschaft mit Strukturelementen“ zu kurz (Z. 122-125).

Das Umweltbundesamt hat betont, dass die Begrenzung des Refugialflächenkonzepts auf den Ausbau von Strukturelementen nicht ausreicht und es pestizidfreie Bereiche als Refugien in den Anbauflächen benötige. Zwar ist die Erhöhung des Anteils von Landschaftselementen außerhalb der Felder (z.B. Hecken oder Gewässerrandstreifen) wichtig, wären aber für den Schutz der Arten, die auf den Anbauflächen leben und die am stärksten von den Pestizidanwendungen betroffen sind, nicht ausreichend (vgl. S. 23/24).¹² Der Entwurf des Zukunftsprogramms muss diesbezüglich nachgebessert werden, so dass die Flächen einbezogen werden, die für das Schutzziel von entscheidender Bedeutung sind - die Anbauflächen selbst.

PAN Germany hält es für zwingend notwendig, dass das BMEL die Regelungen des Refugialflächenansatzes in Abstimmung mit den Expert*innen des UBAs bzw. BfNs nachbessert und - unabhängig von der Fertigstellung des Zukunftsprogramms - noch in dieser Legislaturperiode konkrete Schritte unternimmt, im Ordnungsrecht entsprechende Regelungen zu implementieren.

Die Pflanzenschutz-Anwendungsverordnung (PflSchAnwV) wäre ein geeignetes Rechtsinstrument, um eine Refugialflächenregelung in Deutschland zu implementieren. Dies wurde von Seiten des BMEL im Rahmen der aktuellen Überarbeitung der Verordnung versäumt. PAN Germany hatte in vorangegangenen Empfehlungen und Stellungnahmen gegenüber dem BMEL die Relevanz einer Begriffsdefinition der Refugialflächen betont und auch im Rahmen der Überarbeitung der PflSchAnwV im Februar 2024 darauf hingewiesen¹³.

6.2 Wasser besser vor Kontamination schützen

PAN Germany begrüßt das Ziel des BMEL, den Verzicht auf chemisch-synthetische Pestizide in Trinkwasserschutzgebieten zu fördern (Z. 224ff) und hierfür einen finanziellen Ausgleich für Landwirt*innen zu schaffen, kritisiert allerdings die späte Befassung und bislang fehlende ordnungspolitische Flankierung.

PAN Germany sieht die Notwendigkeit, dem Schutz unseres wichtigsten Lebensmittels oberste Priorität einzuräumen, sowohl im Sinne der nationalen Wasserstrategie als auch in Hinblick auf die Herausforderungen der Versorgungssicherheit im Zeichen der Klimakrise.

¹² Umweltbundesamt: SCIENTIFIC OPINION PAPER // OKTOBER 2022. Auf dem Weg zu einem nachhaltigen Pflanzenschutz Bewertung des Verordnungsentwurfs zur nachhaltigen Anwendung von Pflanzenschutzmitteln 2022/0196 (COD) mit Fokus auf den Umweltschutz

¹³ <https://pan-germany.org/download/pan-empfehlungen-zur-ueberarbeitung-der-pflanzenschutzanwendungsverordnung-01-02-2024/>

Die Diskussionsgrundlage wiederholt das Versprechen des Koalitionsvertrags: *„Analog zu bestehenden Regelungen zu Pestiziden in Naturschutzgebieten, bei den Landwirtinnen und Landwirten einen Erschwernisausgleich bekommen, wollen wir Regeln für die Trinkwasserschutzgebiete finden“* (Z. 226,227). PAN Germany kann nicht nachvollziehen, wieso nicht bereits früher in der Legislaturperiode – wie angekündigt - an dieser wichtigen Maßnahme gearbeitet wurde. Auch bleibt unklar, wie eine Umsetzung erfolgen soll und ob die Finanzierung der Maßnahme „Erschwernisausgleich“ perspektivisch gesichert ist. Die Diskussionsgrundlage bleibt hier mehr als unkonkret. Dass das Ziel nur unter dem Kapitel IV „Finanzielle Anreize für die Landwirtschaft“ in dem Papier genannt wird, ist unverständlich. Bedeutet doch „Analog zu bestehenden Regelungen zu Pestiziden in Naturschutzgebieten“, dass ein strengeres Ordnungsrecht zu gestalten ist.

Analog zu den festgeschriebenen Restriktionen biodiversitätsschädigender Pestizide in Naturschutzgebieten, müssen Anwendungsbeschränkungen oder Anwendungsverbote für trinkwassergefährdende chemisch-synthetische Wirkstoffe unter Berücksichtigung relevanter und nicht-relevanter Metabolite in die PflSchAnwV für diese Gebiete verankert werden. Auch hier wurde die Überarbeitung der PflSchAnwV im Frühjahr 2024 nicht vom BMEL genutzt. Wir verweisen auf unsere Stellungnahme zur Überarbeitung der PflSchAnwV.¹⁴

Die finanzielle Förderung des Verzichts auf die Verwendung chemisch-synthetischer Pestizide in Trinkwasserschutzgebieten im Sinne eines Erschwernisausgleichs stellt eine wichtige Ergänzung dar. Allerdings sollten nicht Verbraucher*innen mit einem sog. „Wasserpfennig“ bzw. die Wasserversorgungsunternehmen zur Kasse gebeten werden, sondern die Pestizidhersteller zum Beispiel über einen Fond oder über eine Pestizidabgabe (s.o.) die Kosten nach dem Verursacherprinzip tragen.

Dass dem Ökolandbau eine besondere Rolle zukommt, darauf verweist die Nationale Wasserstrategie und plädiert für besondere Anreize für den Ökolandbau, insbesondere in den Trinkwasserschutzgebieten und in den Einzugsgebieten von Entnahmestellen für die Trinkwassergewinnung (s.o.).

6.3 Keine Anwendung chemisch-synthetischer Pestizide im Haus- und Kleingarten

PAN Germany wünscht sich ein entschlossenes Handeln gegen den Einsatz von chemisch-synthetischen Pestiziden im Haus- und Kleingarten (HUK). Seit Jahrzehnten fordert PAN Germany ein Verbot aller chemisch-synthetischen Pestizide für Laien und im Haus- und Kleingarten. Eine „Prüfung“, wie jetzt vom BMEL angekündigt (Z. 170), kann ein wichtiger Schritt in Richtung eines Verbots sein und sollte umgehend erfolgen, um zumindest Weichen für ein zukünftiges Verbot zu stellen.

Auch wenn im Haus- und Kleingarten (HUK) im Vergleich zur beruflichen Anwendung insgesamt geringe Mengen an Pestiziden angewendet werden, ist die HUK-Anwendung aufgrund der Verwendung durch Laien, durch nicht sichergestellte ordnungsgemäße Lagerung, durch die verbrauchernahe Anwendung, insbesondere auch zu Kindern, besonders problematisch. Zudem sind diese Anwendungen ökologisch kritisch, weil Gärten wichtige Lebensräume sind. Hinzukommt, dass Kontrollen der Anwendung im HUK-Bereich kaum möglich sind.

¹⁴ <https://pan-germany.org/download/pan-empfehlungen-zur-ueberarbeitung-der-pflanzenschutzanwendungsverordnung-01-02-2024/>

Dass das BMEL naturgemäße Hobbygärten unterstützen will (Z. 167), ist gut. Entsprechende Beratungs- und Informationsangebote für nachhaltiges Gärtnern sollte in den kommunalen Pflanzenschutzämtern und Informationsportalen ausgebaut werden. 496 Mittel haben derzeit (2. Mai 2024) 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, Arbeitskleidung oder sogar einen Schutzanzug erfordern oder – wie das Bayer Garten Gemüse Schädlingsfrei Decis AF mit dem Insektizid-Wirkstoff Deltamethrin oder des Syngenta-Produkt Axiendo Garten Schädlings-frei mit lambda-Cyhalothrin – als bienengefährlich (B1) eingestuft sind. Selbst Herbizide sind für den HuK zugelassen. Fehlanwendungen, wie beispielsweise der Pestizideinsatz auf der versiegelten Garagenzufahrt, sind nicht zu verhindern. Informationskampagne zur Sensibilisierung für den Einsatz alternativer Verfahren im Haus- und Kleingartenbereich (Z168) können flankierend wirken, sind aber kein Ersatz für ein entschlossenes Handeln in Richtung eines notwendigen Verbots chemisch-synthetischer Pestizide im HUK.

6.4. Umgang mit gebeiztem Saatgut (Z. 147)

Der Einsatz von mit chemisch-synthetischen Pestiziden gebeiztem Saatgut steht im Widerspruch zu den Grundsätzen des integrierten Pflanzenschutzes, die eine Schadschwelle für den Einsatz von chemischen Pflanzenschutzverfahren voraussetzen und vorsorgliche chemische Maßnahmen nicht gestatten. Stattdessen sollten alternative Verfahren bei der Saatgutbehandlung gestärkt werden. Zudem sollte die Anwendung von chemisch gebeiztem Saat- und Pflanzgut in das elektronische Anwendungskataster aufgenommen werden (s.u.).

7. Evaluierung, Indikatoren und Monitoring (Z. 272ff)

PAN Germany sieht diesen Punkt im Diskussionspapier als einen der wesentlichsten und prioritärsten Schritte an. Nur aufgrund von Daten, wissenschaftlichen Erkenntnissen und der Schaffung von Transparenz lässt sich ein gemeinsames Verständnis und Vertrauen für die notwendige Pestizidreduktion gesamtgesellschaftlich erreichen.

7.1 Indikatoren-Mix (Z. 280ff)

PAN Germany begrüßt das Konzept eines Indikatoren-Mixes. Dass der „Harmonized Risk Indicator“, HRI 1 ungeeignet ist, um die tatsächliche Risikoreduktion abzubilden, wurde umfassend dargestellt¹⁵, auch, dass andere Indikatoren, die Risiko und Aufwandmenge zueinander ins Verhältnis setzen, geeigneter sind, wie beispielsweise der Dänische „Treatment Frequency Index“ (TFI) oder der Französische 'NODU'.¹⁶

Über solche aggregierten Indikatoren hinaus, braucht es weitere Indikatoren, um verschiedene Schutzziele abzudecken, die Umsetzung von Vorschriften zu verfolgen, die Rückkopplung auf die Zulassungsebene zu ermöglichen und eine Erfolgskontrolle des Zukunftsprogramms Pflanzenschutz durchzuführen.

¹⁵ ECI Safe Bees and Farmers, Global 2000 (2023): Der irreführende Harmonised Risk Indicator 1 - und wie wir ihn reparieren können: <https://www.global2000.at/news/pestizidreduktion-irrefuehrender-indikator-der-eu-kommission>

¹⁶ Umweltbundesamt (2022) https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2022-10-17_towards_sustainable_plant_protection_sciop_sur_en.pdf

