

In der Diskussion: Neuregelungen für Zulassung und Gebrauch von Pestiziden

Die Meinung aus dem Umweltbundesamt

Dietlinde Großmann

Erhalten: 14. Oktober 2009/Akzeptiert: 19. Oktober 2009/Online veröffentlicht: 18. November 2009
© Springer-Verlag 2009

1 Einleitung und Problemstellung

Mit der Novellierung der Rechtsgrundlagen für den Pflanzenschutz auf EU-Ebene wird der Beschluss des Rates und des Europäischen Parlamentes zum 6. Umweltaktionsprogramm vom 22. Juli 2002 zur Ausarbeitung einer thematischen Strategie zur nachhaltigen Nutzung von Pestiziden mit Leben erfüllt. Dies erfolgt einerseits durch Überarbeitung bestehender Regelungen (u. a. Novellierung der Zulassungsrichtlinie 91/414/EWG für Pflanzenschutzmittel) und andererseits durch das Schließen regulatorischer Lücken auf EU-Ebene (z. B. mit dem Vorschlag über eine Rahmenrichtlinie zur nachhaltigen Anwendung von Pflanzenschutzmitteln).

Im Sommer 2006 hat die Europäische Kommission dementsprechend einen Entwurf für eine Verordnung über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln zur Novellierung der Zulassungsrichtlinie 91/414/EWG und einen Entwurf für eine Richtlinie über einen Aktionsrahmen zur nachhaltigen Anwendung von Pestiziden (Rahmenrichtlinie) vorgelegt. Beide Entwürfe wurden am 13. Januar 2009 vom EU-Parlament nach zweiter Lesung verabschiedet. Die Zustimmung durch den EU-Ministerrat erfolgte am 24. September 2009. Mit der Veröffentlichung der Rechtstexte im Amtsblatt der Europäischen Union, die voraussichtlich im Oktober 2009 stattfindet, treten die neuen Regelungen in Kraft.

Im Rahmen der Beitragsreihe „Regulatorische Ökotoxikologie“, Hrsg. Tobias Frische, Jan Ahlers, Bettina Hitzfeld.

Verantwortlicher Herausgeber: Henning Friege

D. Großmann (✉)
Umweltbundesamt, Fachgebiet IV1.3 Pflanzenschutzmittel,
Wörlitzer Platz 1, 06844 Dessau-Rosslau, Deutschland
E-Mail: dietlinde.grossmann@uba.de

2 Substitutionsgebot als neues Element bei der Zulassung von Pflanzenschutzmitteln

Die Zulassungsrichtlinie 91/414/EWG wird nach der Novellierung in eine in den EU-Mitgliedsstaaten direkt geltende Verordnung überführt, die über die auf dem Markt verfügbaren Pflanzenschutzmittel in der EU entscheidet. Hierbei beabsichtigt die Kommission z. B. über Einführung des Substitutionsgebotes und der vergleichenden Bewertung zukünftig nur solche Pflanzenschutzmittel auf dem Markt zu halten, die vergleichsweise geringe Risiken u. a. für die Umwelt aufweisen.

Das Substitutionsgebot gilt für Pflanzenschutzmittel, deren Wirkstoffe ein hohes Risiko bergen und nach festgelegten Kriterien als „zu ersetzende Wirkstoffe“ im Sinne der Substitution gemäß EU-Verordnung gelten. Das Substitutionsgebot greift somit auf Pflanzenschutzmittelebene, nicht auf Wirkstoffebene, d. h. es setzt ein, sobald ein Pflanzenschutzmittel mit einem zu ersetzenden Wirkstoff zugelassen werden soll.

Nach Vorschlag der Kommission sollen dann Pflanzenschutzmittel, die zu ersetzende Wirkstoffe enthalten, nicht zugelassen werden, wenn ein anderes zugelassenes Pflanzenschutzmittel oder eine nicht-chemische Bekämpfung- oder Präventionsmethode zur Verfügung steht, die sicherer für Mensch und Umwelt ist. Das alternative Pflanzenschutzmittel muss eine vergleichbare Wirkung auf den Zielorganismus besitzen und ohne nennenswerten wirtschaftlichen und praktischen Nachteil für den Verwender angewandt werden können.

Um eine Substitution vorzunehmen, müssen zunächst derzeit fehlende Prüf- und Entscheidungskriterien für eine vergleichende Bewertung – also der Vergleich mit alternativen Produkten oder nicht-chemischen Verfahren – eindeutig festgelegt sein. Nur so lässt sich Transparenz in

der Entscheidung über die Substitution herstellen und der als erheblich erhöht prognostizierte Bearbeitungsaufwand aufseiten der Mitgliedsstaaten rechtfertigen. Die Wirkung des Substitutionsgebotes als realen Beitrag zur Reduzierung der Risiken durch Pflanzenschutzmittelanwendungen ist allerdings fraglich: Wegen der Anforderung an die Vermeidung von Resistenzbildung muss vielmehr davon ausgegangen werden, dass das Substitutionsgebot als Treiber für die Verwendung von Pflanzenschutzmittelwirkstoffen mit verbesserten Umwelt- und Gesundheitseigenschaften nur in wenigen Einzelfällen zur Anwendung gelangen wird. Diese Einschränkung gilt umso mehr, als dass Substitutionsgebot für Wirkstoffe greift, die in eine Positivliste (in der derzeitigen Richtlinie 91/414/EWG ist dies der Anhang I) aufgenommen wurden. Das heißt, wie für alle anderen „normalen“ Wirkstoffe, wurde in einem entsprechend der Zulassungsverordnung umfangreichen Bewertungsverfahren mindestens eine sichere Anwendung für den zu ersetzenden Wirkstoff in Europa nachgewiesen. Auch die Beschränkung der Zulassungsdauer von Substitutionskandidaten auf höchstens sieben Jahre anstelle von zehn Jahren¹ ist ein schwaches Instrument, kann ihre Zulassung doch jederzeit erneuert werden.

Wegen der oben genannten Einschränkungen und damit vermutlich auch eingeschränkter Wirksamkeit des zweifellos im Sinne eines hohen Schutzniveaus begrüßenswerten Ansatzes muss die Praktikabilität und Kontrollierbarkeit der mit der Zulassung eines Pflanzenschutzmittels festgesetzten Risikominderungsmaßnahmen hinterfragt werden: Deren Unzulänglichkeiten scheinen wesentliche Treiber für das Substitutionsgebot zu sein, da sie einerseits die Zulassung eines Wirkstoffs bzw. Pflanzenschutzmittels ermöglichen und andererseits eine Nichteinhaltung der Risikominderungsmaßnahmen die Umwelt gefährdet.

3 Anwendung von Cut-off-Kriterien bei Zulassung von Pflanzenschutzmitteln wird begrüßt

Trotz der im Vergleich beispielsweise zu Industriechemikalien strengen Zulassungsverfahren von Pflanzenschutzmitteln treten Pflanzenschutzmittelwirkstoffe in der Umwelt, z. B. in Oberflächengewässern und im Grundwasser, immer wieder in höheren als den zu erwartenden Konzentrationen auf. Schädliche Auswirkungen auf den Naturhaushalt sind dadurch zum Teil nicht ausgeschlossen.

Ein Teil der heute gefundenen Pflanzenschutzmittelwirkstoffe geht auf frühere Anwendungen zurück. Das betrifft vor allem persistente Stoffe, die sich nur sehr langsam in der

Umwelt abbauen. Der Eintrag von Stoffen mit besonders kritischen Eigenschaften soll daher zukünftig in verstärktem Maße von vornherein verhindert werden. Aus diesem Grund wird der Vorschlag der Kommission, besonders bedenkliche Wirkstoffe allein wegen ihrer Stoffeigenschaften ohne weitere Risikobewertung nicht mehr zuzulassen, begrüßt. Dazu zählen u. a. persistente organische Stoffe (POP-Eigenschaften) sowie Stoffe, die gleichzeitig persistent, bioakkumulierend und toxisch (PBT) oder gleichzeitig sehr persistent und sehr bioakkumulierend (vPvB) sind.

4 Erstmals harmonisierte Regelungen zur Verringerung von Risiken bei der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln in Europa

Die Vorkommen von Pflanzenschutzmitteln in der Umwelt können produktions- oder anwendungsbedingt verursacht sein: Anwendungsbedingte Einträge sind Folge landwirtschaftlicher und nichtlandwirtschaftlicher Anwendung, z. B. auf Industrie- und Verkehrsflächen oder im privaten Haus- und Gartenbereich. Unsachgemäße Anwendung und Entsorgung können ebenfalls Ursache für Auftreten in der Umwelt sein.

Für den Bereich der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln sollen daher erstmals EU-harmonisierte Regelungen mit der von der Kommission vorgeschlagenen Rahmenrichtlinie zur nachhaltigen Anwendung von Pestiziden gelten. Diese umfassen u. a. Anforderungen an Aus- und Fortbildung der Anwender von Pflanzenschutzmitteln, an den Verkauf von Pflanzenschutzmitteln, an die Durchsetzung der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln nach den Kriterien des integrierten Pflanzenschutzes und an die Information der Öffentlichkeit. Kernstück sind nationale Aktionspläne der Mitgliedsstaaten, in denen „Zielvorgaben, Maßnahmen und Zeitpläne zur Verringerung der Risiken und der Auswirkungen der Verwendung von Pestiziden auf die menschliche Gesundheit und die Umwelt festgelegt werden und mit denen die Entwicklung und Einführung des integrierten Pflanzenschutzes sowie alternativer Methoden oder Verfahren gefördert werden, um die Abhängigkeit von der Verwendung von Pestiziden zu verringern.“²

Die nationalen Aktionspläne können aus bestehenden nationalen Programmen zur nachhaltigen Anwendung von Pflanzenschutzmitteln gestaltet werden. So gibt es in Deutschland seit dem Jahr 2004 ein Reduktionsprogramm chemischer Pflanzenschutz. Aus Umweltsicht war und ist ein Reduktionsprogramm oder nationaler Aktionsplan zu

¹ Bei Erstzulassung werden Wirkstoffe für höchstens zehn Jahre zugelassen (siehe Artikel 5). Die Erneuerung der Zulassung eines Wirkstoffs gilt für höchstens 15 Jahre (siehe Artikel 14 Absatz 2).

² Siehe legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 13. Januar 2009 zum gemeinsamen Standpunkt des Rates im Hinblick auf den Erlass der Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über einen Aktionsrahmen der Gemeinschaft für die nachhaltige Verwendung von Pestiziden, Artikel 4 Nr. 1.

begrüßen, können sie doch die Grundlage für einen nachhaltigen Pflanzenschutz unter Einbindung der beteiligten Behörden des Bundes und der Länder, der betroffenen Verbände der Landwirtschaft und des Gartenbaus, der Pflanzenschutzmittelindustrie sowie der Verbände des Verbraucher-, Umwelt- und Naturschutzes bilden. Der derzeitige Entwurf, der im April 2008 im Vorgriff auf die neuen EU-Regelungen durch die Agrarministerinnen, -minister und -senatoren des Bundes und der Länder abgestimmt wurde, droht jedoch ein zahnloser Tiger zu werden. In vielen Punkten fehlen konkrete Angaben zu Zielvorgaben und Zeitplänen sowie die materielle Ausgestaltung für die einzelnen Handlungsfelder.

Aus Umweltsicht müssen u. a. die Förderung von alternativen Methoden und Verfahren des Pflanzenschutzes, die Schaffung der Voraussetzungen für die Anwendung des integrierten Pflanzenschutzes sowie die Notwendigkeit einer besseren Beratung der Anwender hinsichtlich Umweltaspekte im nationalen Aktionsplan mit Zielen, Maßnahmen und Zeitvorgaben konkretisiert werden. Weiterhin besteht Bedarf an der Entwicklung und Anwendung geeigneter Indikatoren als Erfolgskontrolle der in der Richtlinie genannten Ziele: Die Reduzierung der Risiken und die Förderung des integrierten Pflanzenschutzes.

Das Umweltbundesamt gestaltet die Umsetzung der Rahmenrichtlinie aktiv mit.

5 Erwartungen an die nationale Umsetzung

Die Diskussionen um die Umsetzung der neuen Regelungen im Pflanzenschutz haben begonnen. Die Novellierung des EU-Pflanzenschutzrechtes kann nur zum Erfolg führen, wenn insbesondere bei der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln ein Anreiz zur nachhaltigen Anwendung von Pflanzenschutzmitteln gegeben wird, sei es durch eine verbesserte Beratung, eine Ausweitung von Informationsprogrammen wie Warndiensten und kulturspezifischen Handlungsanleitungen, durch Fördermaßnahmen oder ausreichende Kontrollen, wobei Verstöße zu rechtlichen und finanziellen Konsequenzen (Bußgelder, Entzug von Fördergeldern) führen müssen.

Vor allem die aktuellen und antizipierten Phänomene der Änderung der landwirtschaftlichen Flächennutzung (u. a. Ausweitung des Anbaus von Energiepflanzen, Auslaufen von Flächenstilllegungsprogrammen) und damit der Pflanzenschutzmittelanwendung können Fehlentwicklungen auf dem Gebiet des Pflanzenschutzes und der Reduzierung der Risiken durch den Einsatz von Pflanzenschutzmitteln nicht ausschließen. Zur Auflösung dieses bestehenden Zielkonflikts zur thematischen Strategie für eine nachhaltige Anwendung von Pflanzenschutzmitteln bedarf es eindeutiger und kontrollierbarer Regelungen und einer fachübergreifenden Kommunikation.