

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Heinrich-Wilhelm Ronsöhr, Albert Deß, Peter Bleser, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU
– Drucksache 14/1030 –**

Bedeutung der Situation bei der Zulassung von Pflanzenschutzmitteln in Deutschland für die Existenz der Obst- und Gemüsebaubetriebe

Die Richtlinie 91/414/EWG des Rates über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln (PSM) vom 15. Juli 1991 wurde im Pflanzenschutzgesetz vom 14. Mai 1998 in nationales Recht umgesetzt. Mit der Richtlinie sollten die Anforderungen an die Zulassung EU-weit harmonisiert werden. Nicht harmonisiert wurde jedoch die Bewertung der Auswirkungen auf die Umwelt. Deutschland wendet den entsprechenden Anhang VI der Richtlinie, die Einheitlichen Grundsätze für die Bewertung und Zulassung von Pflanzenschutzmitteln, strikt und umfassend für alle zur Zulassung beantragten PSM an. Die anderen Mitgliedstaaten beschränken die Anwendung von Anhang VI bei der Zulassung auf die PSM, deren Wirkstoffe bereits im Anhang I eingetragen sind; alle anderen PSM werden noch nach den herkömmlichen nationalen Vorgaben bewertet und zugelassen. Da bisher nur 3 Wirkstoffe im Anhang I eingetragen sind und weitere ca. 800 Altstoffe sowie ca. 100 neue Wirkstoffe hinsichtlich ihrer Aufnahme in Anhang I bewertet werden müssen, bestehen weiterhin erhebliche Diskrepanzen bei der Verfügbarkeit von PSM. Eine Angleichung zwischen den Staaten der EU ist nicht in Sicht. Im Gegenteil, die Wettbewerbsunterschiede zum Nachteil der deutschen Erzeuger verstärken sich noch.

Im Zulassungsverfahren sind die Auswirkungen einer sachgerechten Anwendung eines Pflanzenschutzmittels auf die Umwelt zu bewerten. Dies gilt auch für die Auswirkungen auf im Wasser lebende Organismen. Der Bewertungsvorgang erfolgt in mehreren Einzelschritten, es fehlt eine Gesamtbewertung für die Auswirkungen bzw. eine Abschätzung der Eintrittswahrscheinlichkeit eines Risikos für die genannte Organismengruppe. Im Verfahren zur Abschätzung der Auswirkungen einer PSM-Anwendung auf Wasserorganismen hat man für die bei der Ausbringung abgewehrte oder abgedriftete Menge keinen Nullwert festgelegt, so daß im mathematischen Modell auch in sehr weiter Entfernung (im Unendlichen) vom Ausbringungsort rechnerisch noch eine Schädigung von Wasserorganismen angenommen wird. Die Folge ist, daß die beantragte Anwendung von Pflanzenschutzmitteln, insbesondere von speziell nützlicherschonenden Insektiziden und Akariziden für den Obst- und Weinbau, abgelehnt wird oder die Anwendung mit so hohen Auflagen gewährt wird, daß eine Anwendung im Obst- und Weinbau praktisch nicht mehr möglich ist.

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten vom 21. Mai 1999 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

Bestimmte PSM dürfen im Obst- oder Weinbau nur noch mit verlustmindernden Geräten ausgebracht werden. Der Zwang, verlustmindernde Geräte einsetzen zu müssen, kommt in den meisten Fällen ebenfalls einem Anwendungsverbot gleich, da wegen der nicht ausgereiften Technik ein Einsatz der Geräte meist nicht möglich ist. Zudem müssen diese Geräte auch in Anlagen eingesetzt werden, die weit entfernt vom nächsten Gewässer gelegen sind, wo Wasserorganismen mit Sicherheit nicht mehr geschädigt werden können.

Im integrierten Pflanzenschutz ist die Schonung und Förderung von Nützlingen, insbesondere in den Raum- und Dauerkulturen des Obst- und Weinbaues, eines der wichtigen Elemente. Im integrierten Obst- und Weinbau können wichtige, nützlingsschonende Mittel wegen ihrer nach obigem Verfahren ermittelten Auswirkungen auf Wasserorganismen mit herkömmlicher Technik nicht mehr eingesetzt werden bzw. ist deren Einsatz verboten.

Im novellierten Pflanzenschutzgesetz vom 14. Mai 1998 ist die Mitwirkung von Bund und Ländern beim Schließen offener Anwendungsgebiete oder Lückenindikationen vorgesehen. Dadurch soll gewährleistet werden, daß der Anbau von Kleinkulturen wie Beerenobst, Gemüse, Arznei- und Gewürzkräuter möglich ist und nicht scheitern soll, weil geeignete Mittel zum Schutz von Schadorganismen fehlen. In der Vergangenheit gab es Fälle, daß Firmen bei Anträgen in Lückenindikationen Nachteile für die Anwendung ihrer Mittel in ökonomisch wichtigen Hauptkulturen hinnehmen mußten. Die Folge ist, daß Firmen keine Anträge in Lückenindikationen mehr stellen oder sogar bereits gestellte Anträge wieder zurückziehen.

Auch bei Lückenindikationsanträgen Dritter nach § 18 PflSchG ist eine Änderung des Hauptantrages mit ökonomisch nachteiligen Folgen für den Zulassungsinhaber nicht auszuschließen. Dies kann Regreßansprüche des Zulassungsinhabers nach sich ziehen.

1. Kann die Bundesregierung mitteilen, welche Mitgliedstaaten bei der Zulassung von PSM bei der Bewertung der Auswirkungen auf die Umwelt nicht in der Weise wie Deutschland verfahren, und welche Maßnahmen will die Bundesregierung im Rahmen ihrer Präsidentschaft ergreifen, um auch bei den Bewertungen eine Harmonisierung zu erzielen?

Der Bundesregierung liegen derzeit keine Kenntnisse vor, welche Mitgliedstaaten Artikel 8 Abs. 3 der Richtlinie des Rates 91/414/EWG vom 15. Juli 1991 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln anwenden und inwieweit sie ihre Entscheidungen bei der Zulassung von Pflanzenschutzmitteln auf der Grundlage des Anhang VI der Richtlinie treffen.

Eine vollständige Harmonisierung der Anforderungen und Bewertungen ist erst nach Entscheidung über die Aufnahme aller „alten Wirkstoffe“ in die Positivliste der EU (Anhang I der Richtlinie 91/414/EWG) zu erwarten. Die Bundesregierung setzt sich bereits seit längerem bei den Verhandlungen zur Fortführung und Intensivierung des Programms zur Überprüfung der alten Wirkstoffe nach Artikel 8 Abs. 2 der Richtlinie 91/414/EWG mit Nachdruck dafür ein, daß zügige Entscheidungen über die Eignung der Wirkstoffe im Hinblick auf die Aufnahme in Anhang I getroffen werden, um Wettbewerbsunterschiede abzubauen. Sie hat darüber hinaus bereits erreicht, daß die EU-Kommission ebenfalls zeitliche Bindungen für ihre internen Bearbeitungsabläufe eingegangen ist.

2. Welche Möglichkeiten sieht die Bundesregierung, die durch die mangelnde Harmonisierung bestehenden möglichen Wettbewerbsnachteile bei der Zulassung von PSM für die deutschen Erzeuger schnellstens zu beseitigen?

Mögliche Wettbewerbsnachteile für deutsche Erzeuger können auf fachlicher Grundlage nur dadurch vermindert werden, daß das Programm nach

Artikel 8 Abs. 2 der Richtlinie 91/414/EWG zügig abgeschlossen wird. Die Ergebnisse der Prüfungen und die getroffenen Entscheidungen sind dann für alle Mitgliedstaaten verbindlich.

Die Biologische Bundesanstalt für Land- und Forstwirtschaft ist in das Programm zur Bewertung der alten Wirkstoffe als Vertragsnehmer für die EU-Kommission in Teilbereichen eingebunden. Allerdings sind die Diskussionen über die Aufnahme der einzelnen Wirkstoffe in die Positivliste auf EU-Ebene aufgrund einer Vielzahl fachlicher und formaler Probleme noch sehr zeitaufwendig.

3. Was gedenkt die Bundesregierung zu veranlassen, damit eine realistische Bewertung der Umweltrisiken erreicht wird?

Die Bundesrepublik Deutschland hat den Anhang VI der Richtlinie 91/414/EWG (Einheitliche Grundsätze für Bewertung und Zulassung von Pflanzenschutzmitteln) mit der Änderung der Pflanzenschutzmittelverordnung vom 17. August 1998 in nationales Recht umgesetzt. Die dort aufgeführten Kriterien zur Bewertung der Risiken von Pflanzenschutzmitteln für den Naturhaushalt und hier insbesondere der Gewässerorganismen gelten somit für die Entscheidungen im Rahmen der Zulassung. Die Kriterien tragen dem aktuellen Stand der Diskussionen in den Bereichen Ökochemie und Ökotoxikologie Rechnung.

Während die Diskussion der Grundlagen für die Risikobewertung auf EU-Ebene erfolgt, liegen die Maßnahmen zur Minimierung eventueller Risiken wie z. B. Abstandsauflagen zu Gewässern weiterhin im nationalen Zuständigkeitsbereich. Das derzeit verwendete Szenario wurde zu Beginn der neunziger Jahre bewußt einfach, aufgrund weniger am „reasonable worst case“ orientierter Annahmen, festgelegt. In der Praxis treten aber Anwendungssituationen mit sehr unterschiedlichem Risikopotential auf. Demzufolge hat die Biologische Bundesanstalt für Land- und Forstwirtschaft in den letzten Jahren gemeinsam mit Vertretern des amtlichen Pflanzenschutzdienstes der Länder ein neues Konzept für Abstandsauflagen zu Gewässern erarbeitet. Nach diesem Konzept soll versucht werden, dem örtlich vorhandenen Risikopotential bei der Anwendung weitaus differenzierter Rechnung zu tragen, ohne das bestehende Schutzniveau anzutasten.

Darüber hinaus befaßt sich die Biologische Bundesanstalt für Land- und Forstwirtschaft mit der Frage der Festlegung eines Abstandes zu Gewässern, bei dem grundsätzlich nicht mehr mit Auswirkungen auf Gewässerorganismen zu rechnen ist. Da keine Abtriftmessungen in entsprechend großen Entfernungen vorliegen, wurden seitens der Biologischen Bundesanstalt für Land- und Forstwirtschaft Extrapolationen vorgenommen und für die einzelnen Kulturen Abstände bestimmt.

Dieses Konzept befindet sich derzeit in der Abstimmung mit dem Umweltbundesamt.

4. Welche Möglichkeiten sieht die Bundesregierung, auf die Verpflichtung zum Einsatz von verlustmindernden Geräten zu verzichten, bis praktikable Techniken verfügbar sind?

Eine Reihe von Pflanzenschutzmitteln konnte von der Biologischen Bundesanstalt für Land- und Forstwirtschaft nur zugelassen werden, weil durch die Verwendung verlustmindernder Geräte die Abtrift soweit vermindert

werden konnte, daß die Anwendung nach dem Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse und der Technik keine nicht vertretbaren Auswirkungen auf den Naturhaushalt hat. Dies bedeutet für die Kulturen, in denen keine verlustmindernden Geräte eingesetzt werden können, daß diese Pflanzenschutzmittel nicht mehr verfügbar sind. Die Biologische Bundesanstalt für Land- und Forstwirtschaft arbeitet derzeit gemeinsam mit dem Umweltbundesamt intensiv an einer Weiterentwicklung der derzeitigen Prüfgrundlagen. Inwieweit daraus Erleichterungen für die Praxis abzuleiten sein werden, ist derzeit nicht absehbar.

5. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, daß der Integrierte Obstbau mit den jetzt verfügbaren PSM in vielen Kulturen und vielen Regionen nicht mehr möglich ist, wenn es keine Änderungen gibt?
6. Teilt die Bundesregierung die Einschätzung, daß in vielen Fällen der Integrierte Obstbau nicht mehr möglich ist, weil wichtige Schädlinge nicht mehr mit nützlingsschonenden Mitteln bekämpft werden können und, wenn überhaupt, nur noch breitwirksame Mittel eingesetzt werden dürfen, die die über die Jahre aufgebaute Nützlingsfauna in der Baumschicht stark schädigen, und wie begründet sie ihre Haltung?
7. Was gedenkt die Bundesregierung zu tun, damit die Situation für den Integrierten Obst- und Weinbau wieder verbessert wird?

Die Fragen 5, 6 und 7 werden gemeinsam beantwortet.

Es trifft zu, daß in weiten Bereichen des integrierten Obst- und Weinbaus wichtige Pflanzenschutzmittel mit nützlingsschonenden Eigenschaften aufgrund besonderer Anwendungsbestimmungen oder Auflagen nicht angewandt werden dürfen. Auf die Möglichkeiten, im Rahmen der Zulassung von Pflanzenschutzmitteln Verbesserungen für den integrierten Pflanzenschutz im Obst-, Wein- oder auch Gemüsebau zu erreichen, wurde bereits in der Antwort zu Frage 3 eingegangen. Darüber hinaus sollte der Berufsstand aus der Sicht der Bundesregierung nicht nachlassen, Gespräche mit dem Arbeitskreis Lückenindikationen der Länder und der Pflanzenschutzmittel herstellenden Industrie zu führen, um für die einzelnen Kulturen die notwendigen Pflanzenschutzverfahren für die Durchführung eines integrierten Pflanzenschutzes sicherzustellen. Im Rahmen der Arbeitsgruppe Lückenindikationen beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten wird die Bundesregierung diese Aktivitäten weiterhin unterstützen.

8. Wie kann nach Auffassung der Bundesregierung sichergestellt werden, daß bei Lückenindikationsanträgen Dritter nach § 18 PflSchG entsprechende Regreßansprüche des Zulassungsinhabers abgewehrt werden?

Bei der Beurteilung von Anträgen nach § 18 des Pflanzenschutzgesetzes steht die Prüfung, ob die Voraussetzungen für das Erteilen der Genehmigung für das beantragte Anwendungsgebiet vorliegen, im Mittelpunkt.

Soweit die Frage darauf abzielt, ob durch den Genehmigungsantrag Regreßansprüche ausgelöst werden können – z. B. wenn im Rahmen der Entscheidung der Biologischen Bundesanstalt für Land- und Forstwirtschaft eine Einschränkung der Zulassung des Pflanzenschutzmittels erfolgen sollte –, geht die Bundesregierung davon aus, daß in einer Antragstellung nach § 18 des Pflanzenschutzgesetzes eine Grundlage für solche Regreßansprüche nicht bestehen dürfte.

Soweit neue Erkenntnisse über Auswirkungen des Pflanzenschutzmittels auf die Gesundheit von Mensch und Tier sowie auf den Naturhaushalt vorliegen, hat die Biologische Bundesanstalt für Land- und Forstwirtschaft ohnehin zu entscheiden, ob die Zulassung in der bestehenden Form aufrechterhalten werden kann. Nach § 15a Abs. 2 des Pflanzenschutzgesetzes muß der Zulassungsinhaber zudem neue Erkenntnisse über Auswirkungen des Pflanzenschutzmittels unverzüglich anzeigen.

Soweit Regreßansprüche des Zulassungsinhabers aufgrund fehlender Wirksamkeit oder Phytotoxizität des Pflanzenschutzmittels gemeint sind, wird auf die Einbindung des Zulassungsinhabers in das Verfahren der Entscheidung über die Genehmigung nach § 18a Abs. 2 des Pflanzenschutzgesetzes hingewiesen.

9. Was muß nach Auffassung der Bundesregierung getan werden, damit ein nach § 18 PflSchG gestellter Antrag nicht zur Änderung des Hauptantrages führt und so Planungssicherheit für die Firmen gewährleistet werden kann?
10. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, daß die Klärung der Fragen bez. der Rechtssicherheit des Hauptantrages Voraussetzung ist, um Lückenindikationen schließen zu können?

Die Fragen 9 und 10 werden gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung teilt die Auffassung, daß sowohl eine hinreichende Rechtssicherheit als auch eine hinreichende Planungssicherheit von großer Bedeutung für das Schließen von Lücken im Pflanzenschutz sind. Die bisher bestehenden Probleme durch unterschiedliche Auslegungen hinsichtlich der einschlägigen Rechtsvorschriften im Pflanzenschutzgesetz, insbesondere betroffen sind die Regelungen in den §§ 18 und 18a in ihrem Verhältnis zu den Regelungen in den §§ 15 und 15a des Pflanzenschutzgesetzes, konnten ausgeräumt werden, so daß hier eine hinreichende Rechts- und Planungssicherheit gewährleistet ist. Dies ist sowohl dem Berufsstand als auch der Pflanzenschutzmittel herstellenden Industrie in einem Gespräch im Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten am 25. März 1999 mitgeteilt worden.