



VOLKSANWALTSCHAFT

Frau
Präsidentin des Nationalrates
Mag. Barbara Prammer
Parlament
Dr. Karl-Renner-Ring 3
1017 Wien

Die Vorsitzende

Sachbearbeiter/-in:
MR Mag. Heimo Tröster

Geschäftszahl:
VA-6105/0029-V/1/2013

Datum: 29. Mai 2013

**Betr.: Petition Nr. 203/PET XXIV.GP.-NR. zum Thema
„Neonicotinoide in Österreich verbieten!“**

Sehr geehrte Frau Präsidentin!

Die oben genannte Petition wurde der Volksanwaltschaft am 12. April 2013 übermittelt. Die Volksanwaltschaft gibt dazu folgende Stellungnahme ab:

Bevor zur Sache selbst Stellung bezogen wird, ist im vorliegenden Kontext Folgendes vorauszuschicken:

Bereits im November 2011 hatte sich ein Imker, namentlich Hern Konrad Schneider, wohnhaft in 2423 Deutsch-Jahrndorf, Vorgartenstraße 11, an die Volksanwaltschaft gewandt. Er wies auf Verluste bei seinen Bienenvölkern hin und äußerte den Verdacht eines Zusammenhangs mit der landwirtschaftlichen Verwendung neonicotinoidhaltiger Beiz- bzw. Pflanzenschutzmitteln in seiner Region. Die Beschwerde des Herrn Konrad Schneider hatte die Volksanwaltschaft zum Anlass genommen, mit dem Europäischen Bürgerbeauftragten zu VA-BD-GU/0056-A/1/2011 Kontakt aufzunehmen. Diesfalls wurde um Prüfung ersucht, ob seitens der europäischen Behörden, namentlich der EU-Kommission, geeignete Maßnahmen zum Widerruf oder zur Einschränkung der Genehmigung jener Wirkstoffe auf Basis von Art 21 der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 gesetzt würden bzw. aus welchen Gründen allfällige Maßnahmen bislang unterblieben waren. Tatsächlich waren nach Einleitung eines Prüfverfahrens des Europäischen Bürgerbeauftragten zu

0512/2012/BEH im April 2012 entsprechende Verfahrensschritte durch die EU-Kommission in die Wege geleitet worden.

Zur Problematik der Bienenschäden durch Saatgutbeizmittel bzw. Pflanzenschutzmittel, welche Wirkstoffe aus der Gruppe der Neonicotinoide enthalten, ist bei der Volksanwaltschaft derzeit überdies ein Prüfverfahren im Bereich des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt- und Wasserwirtschaft anhängig. Die Volksanwaltschaft untersucht in diesem Kontext die Frage, aus welchen Gründen das dem Vollzugsbereich des genannten Bundesministeriums zugehörige Bundesamt für Ernährungssicherheit bislang noch kein Verfahren auf nationaler Ebene gemäß Art. 44 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 iVm § 2 Abs. 1 des Pflanzenschutzmittelgesetzes 2011 zur Überprüfung der Zulassung von Pflanzenschutzmitteln, welche Neonicotinoide – und zwar insbesondere die Wirkstoffe Clothianidin, Thiamethoxam und Imidacloprid - enthalten, eingeleitet hat.

Der zuständige Bundesminister war von der Volksanwaltschaft mit Schreiben vom 26. Februar 2013 zu einer ersten Stellungnahme aufgefordert worden. Eine solche ist mit Schreiben vom 14. März 2013, GZ: BMLFUW-LE.4.2.7/0012-I/3/2013 ergangen, wobei seitens des Bundesministeriums darauf hingewiesen wurde, dass man von österreichischer Seite zunächst die Erlassung eines entsprechenden europarechtlichen Rechtsaktes durch die EU-Kommission abwarten. Mit Schreiben vom 23. Mai 2013 legte die Volksanwaltschaft gegenüber dem zuständigen Bundesminister ergänzend dar, dass jene Rechtsauffassung des Ministeriums nicht geteilt werden könne, wobei – neuerlich -mit Nachdruck die umgehende Einleitung eines entsprechenden Verfahrens zur Überprüfung der Zulassung der genannten Beiz- und Pflanzenschutzmittel auf nationaler Ebene eingefordert wurde. Eine diesbezügliche abschließende Stellungnahme des zuständigen Bundesministers ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch ausständig.

Zur Sache selbst kann Folgendes festgehalten werden:

Auf Grund der bisher seitens der Volksanwaltschaft durchgeführten Recherchen und Veranlassungen wird die Meinung vertreten, dass die Verankerung eines gesetzlichen Verbotes von Pflanzenschutzmitteln, welche Wirkstoffe aus der Gruppe Neonicotinoide enthalten, auf nationaler Ebene – insbesondere auch unter dem Blickwinkel des europarechtlichen Spielraums - zulässig und sachlich gerechtfertigt wäre.

Speziell im Vollzugsbereich des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt- und Wasserwirtschaft sollte, namentlich durch das Bundesamt für Ernährungssicherheit, zumindest aber ein Verfahren zur Überprüfung der Zulassung entsprechender

Pflanzenschutzmittel in die Wege geleitet werden, wobei hier ein Zuwarten im Hinblick auf die Erlassung eines Rechtsaktes der EU-Kommission weder erforderlich noch geboten ist.

Was die Faktenlage zu neonicotinoidhaltigen Pflanzenschutzmitteln bzw. Beizmitteln betrifft, so wurde bereits durch das im Rahmen der AGES abgewickelte Forschungsprojekt MELISSA 2009 bis 2012, Forschungsprojekt Nr. 100472 (abrufbar unter www.ages.at/ages/landwirtschaftliche-sachgebiete/bienen/forschung/melissa-2009-2012-ergebnisse oder www.dafne.at) klar aufgezeigt, dass in den Jahren 2009 bis 2011 in Österreich regional gehäuft Bienenschäden aufgetreten sind, die rückstandsanalytisch zweifelsfrei mit der Verwendung von Neonicotinoiden, vor allem mit entsprechend gebeizten Mais- und Ölkürbissaatgut, in Zusammenhang zu bringen waren. Die AGES zog zwar im Rahmen dieses Projektes den Schluss, dass im Untersuchungszeitraum zugleich ein signifikanter Rückgang positiver Rückstandsproben bei den Neonicotinoiden, Clothianidin und Thiamethoxam zu verzeichnen gewesen wäre, von wissenschaftlicher Seite wurde in diesem Zusammenhang aber die unzureichend erhobene und unsichere Faktenlage kritisiert. Insbesondere wurde dargelegt, dass die Bienen-Risikopopulation als Referenzbasis für die Ermittlung aussagekräftiger Prozentzahlen in Bezug auf die geschädigten Bienenvölker nicht definiert und ermittelt wurde und unzulässige Hochrechnungen auf Basis freiwilliger Schadensmeldungen von Imkern erfolgten, wodurch es letztendlich zu einer überzogen positiven Darstellung der Untersuchungsergebnisse kam (wissenschaftliche Stellungnahme von Dr. Anton Safer vom 7. April 2013 abrufbar unter www.facebook.com/berufsimkerbund/posts).

Auf europäischer Ebene führte die EFSA insbesondere auch unter Berücksichtigung neuester wissenschaftlicher Erkenntnisse zu subletalen Effekten von Neonicotinoiden eine umfassende Risikobewertung dieser Wirkstoffe durch und kam zum Schluss, dass derzeit – trotz noch unvollständiger Datenlage in verschiedenen Bereichen – ein hohes und akutes Risiko für Bienen im Zusammenhang mit der Verwendung von Neonicotinoiden besteht, und zwar sowohl in Bezug auf Rückstände in Nektar und Pollen der Blüten behandelter Pflanzen als auch in Bezug auf Stäube bei Ausbringung von gebeiztem Saatgut und in Bezug auf die Exposition durch Rückstände in der Guttationsflüssigkeit behandelter Pflanzen (*Conclusion on the peer review of the pesticide risk assessment for bees for the active substance clothianidin, imidacloprid and thiamethoxam*, EFSA Journal 2013; 11[1]/www.efsa.europa.eu/efsajournal mit weiteren Nachweisen zur aktuellen wissenschaftlichen Literatur).

Nach derzeitigem Stand der Forschung bestehen massive Hinweise dahingehend, dass Neonicotinoide, sofern sie nicht ohnehin in tödlicher Dosis aufgenommen werden, zu einer Beeinträchtigung des Orientierungssinns von Bienen und anderen Nutzinsekten führen, wodurch die Bienen

nicht wieder in den Stock finden; zudem besteht der begründete Verdacht, dass die Anfälligkeit der Biene für die Varroa-Milbe infolge der Aufnahme von Neonicotinoiden erhöht wird. Insgesamt führen subletale Dosen dieser Wirkstoffe somit zu einer Ausdünnung und Schwächung der Bienenvölker, bis hin zu deren Auslöschung. Wie eingangs bereits kurz angesprochen, wurden diese wissenschaftlichen Erkenntnisse insbesondere auch durch die Beobachtungen eines Bierschwerdeführers aus dem Burgenland (Deutsch-Jahrndorf) bei der Volksanwaltschaft bestätigt.

In rechtlicher Hinsicht ist festzuhalten, dass zwischen der Genehmigung von Wirkstoffen für Pflanzenschutzmitteln einerseits und der Zulassung und des Inverkehrbringens von entsprechenden Pflanzenschutzmitteln, welche die nämlichen Wirkstoffe enthalten, andererseits, zu unterscheiden ist. Auf der „Wirkstoffebene“ besteht kein nationaler Spielraum, hier ist eine „zentralisierte“ Vorgangsweise auf europäischer Ebene vorgesehen. Im Bereich der Pflanzenschutzmittel als solcher hingegen besteht demgegenüber sehr wohl ein entsprechender nationaler Spielraum.

Die Vorgangsweise im Zusammenhang mit der Zulassung von Wirkstoffen bzw. der Überprüfung zugelassener Wirkstoffe ist in der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 im Rahmen des Kapitel II jener Verordnung geregelt. Hinzuweisen ist hier insbesondere auf die Art. 13, 20 und 21 leg.cit. Die Verfahren betreffend die Pflanzenschutzmittel als solche sind demgegenüber in Kapitel III der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 geregelt, wobei hier, wie erwähnt, die Entscheidungen betreffend die Zulassung bzw. deren Aufhebung betreffend Pflanzenschutzmitteln bei den Mitgliedsstaaten angesiedelt sind und grundsätzlich durch deren nationale Behörden durch nationalen Hoheitsakt, also durch Bescheid, zu erfolgen haben (Art. 28 Abs. 1 iVm Art. 33 und Art. 44 leg.cit.).

Eine Verbindung zwischen den beiden erwähnten Verfahrenstypen besteht lediglich darin, dass gemäß Art. 29 Abs. 1 lit. a der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 die aufrechte Genehmigung eines bestimmten Wirkstoffes eine essentielle Voraussetzung für die nationale Zulassung eines Pflanzenschutzmittels, welches diesen Wirkstoff enthält, darstellt. Konkret heißt das also: Ein Pflanzenschutzmittel darf auf nationaler Ebene unter anderem nur dann zugelassen und in Verkehr gebracht werden, wenn die darin enthaltenen Wirkstoffe zentral durch die EU-Kommission genehmigt worden sind. Im umgekehrten Fall besteht allerdings keine rechtliche „Automatik“: Die nationale Behörde hat die Zulassung eines Pflanzenschutzmittels auch abzulehnen, sofern die anderen in Art. 29 Abs. 1 lit. b bis i der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 aufgelisteten Zulassungsvoraussetzungen nicht erfüllt werden können, und zwar auch dann, wenn der entsprechende Wirkstoff auf europäischer Ebene gültig zugelassen ist.

Expressis verbis hinzuweisen ist an dieser Stelle im Übrigen darauf, dass die Auswirkungen eines Pflanzenschutzmittels auf Honigbienen als wesentliche Zulassungsbedingung zu berücksichtigen

sind. Gemäß Art. 29 Abs. 1 lit. e iVm Art. 4 Abs. 3 und Anhang II Z 2 und Z 3 der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 sind diese Auswirkungen „unter Berücksichtigung des neuesten Standes von Wissenschaft und Technik“ zu beurteilen und zu bewerten.

Die erwähnten Zulassungsvoraussetzungen, wie sie in Art. 29 der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 festgeschrieben sind, sind im Übrigen unter dem Blickwinkel des Vorsorgeprinzips zu sehen. Das Vorsorgeprinzip legitimiert und fordert Präventionsmaßnahmen unter Bedingungen naturwissenschaftlicher Unsicherheit. Mit anderen Worten: Das Vorsorgeprinzip kommt speziell bei Sachverhaltskonstellationen zum Tragen, bei denen nach aktuellem Stand der Wissenschaft und Forschung zwar Anhaltspunkte für eine bestimmte Gefahr bzw. konkret für eine bestimmte Gefährdung der Umwelt oder Gesundheit bestehen, die konkrete Gefährdungsprognose aber nach dem Stand der wissenschaftlichen Methodik noch mit Unsicherheiten behaftet ist (*Birger Arndt, Das Vorsorgeprinzip im EU-Recht [Tübingen 2009], 33 und 146 ff*). Dass nach dem Willen des europäischen Gesetzgebers speziell das gesamte Rechtsregime im Bereich der Pflanzenschutzmittel vom Gedanken des Vorsorgeprinzips getragen wird, kommt insbesondere im 8. Erwägungsgrund der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 zum Ausdruck. Dort heißt es *expressis verbis*: „Das Vorsorgeprinzip sollte angewandt und mit dieser Verordnung sollte sichergestellt werden, dass die Industrie den Nachweis erbringt, dass Stoffe der Produkte, die erzeugt oder in Verkehr gebracht werden, keine schädlichen Auswirkungen auf die Gesundheit von Mensch oder Tier und keine unannehmbaren Auswirkungen auf die Umwelt haben.“ Auf den Punkt gebracht kann man also sagen: Im Zweifel hat der Schutz der Umwelt Vorrang.

Betrachtet man nun im Detail die Frage der nationalen Aufhebung oder Änderung einer Zulassung eines Pflanzenschutzmittels, so ist auf Art. 44 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 Bezug zu nehmen. Dort wird ausdrücklich bestimmt: „Mitgliedstaaten können eine Zulassung jederzeit ändern, wenn es Anzeichen dafür gibt, dass eine Anforderung gemäß Art. 29 nicht mehr erfüllt ist“. Wie erwähnt, besteht eine dieser Anforderungen insbesondere auch darin, dass es - unter dem Blickwinkel des Vorsorgeprinzips - nicht zu untragbaren Auswirkungen auf die Umwelt und insbesondere nicht zu entsprechenden Auswirkungen auf die Honigbienen kommt. Es besteht also nicht nur dann Handlungsbedarf auf nationaler Ebene, wenn bereits durch einen Rechtsakt der EU-Kommission die Genehmigung eines Wirkstoffes widerrufen oder eingeschränkt wird.

Abschließend ist festzuhalten, dass nationale Entscheidungen in Bezug auf den Widerruf von Zulassungen nach den europarechtlichen Vorgaben zwar grundsätzlich durch Bescheid der jeweiligen nationalen Behörde zu erfolgen haben (im Fall Österreichs also: durch das in § 2 Abs 1 des

Pflanzenschutzmittelgesetzes 2011 dazu berufene Bundesamt für Ernährungssicherheit); auf der anderen Seite spricht nach Auffassung der Volksanwaltschaft aber auch nichts gegen ein nationales Verbot durch den Gesetzgeber, sofern der Gesetzesbeschluss den materiell-rechtlichen Vorgaben der unmittelbar wirksamen Verordnung (EG) Nr. 1107/2009, insbesondere deren Art 29, entspricht.

Mit dem Ersuchen um Kenntnisnahme verbleibe ich

mit freundlichen Grüßen

Die Vorsitzende:



Mag. Terezija STOISITS