



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 18.2.2014
COM(2014) 82 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN
RAT**

**über die Einrichtung eines europäischen Fonds für geringfügige Verwendungen im
Bereich des Pflanzenschutzes**

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

über die Einrichtung eines europäischen Fonds für geringfügige Verwendungen im Bereich des Pflanzenschutzes

ZUSAMMENFASSUNG

Die Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 regelt das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln und enthält besondere Bestimmungen über die Beantragung und Zulassung sogenannter geringfügiger Verwendungen. Hierbei handelt es sich um Verwendungen von Pflanzenschutzmitteln, die für die Pflanzenschutzindustrie wirtschaftlich nicht tragbar, für die Erzeuger jedoch wichtig sind. Nach der Verordnung hat die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Bericht über die Einrichtung eines europäischen Fonds für geringfügige Verwendungen vorzulegen, dem gegebenenfalls ein Gesetzgebungsvorschlag beigefügt ist. Mit diesem Bericht wird Folgendes bezweckt:

- Bereitstellung von Informationen über die Lage im Bereich der von den Mitgliedstaaten und den Organisationen der Interessenträger gemeldeten geringfügigen Verwendungen;
- Darlegung der Strategie für geringfügige Verwendungen nach der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009;
- Darlegung der Handlungsoptionen, die in der von der Kommission finanzierten Vorstudie geprüft wurden;
- Unterrichtung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Schlussfolgerungen der Kommission zu einem etwaigen Gesetzgebungsvorschlag betreffend die Einrichtung eines europäischen Fonds für geringfügige Verwendungen.

Geringfügige Verwendungen stehen zumeist im Zusammenhang mit Kleinkulturen, deren Wert sich insgesamt auf etwa 70 Mrd. EUR pro Jahr beläuft, was 22 % des Werts der gesamten pflanzlichen Erzeugung in der EU entspricht. Es wird geschätzt, dass die direkten Auswirkungen auf den Agrarsektor (d. h. Verluste bei der pflanzlichen Erzeugung und zusätzliche Anbaukosten für die Erzeuger) mehr als 1 Mrd. EUR pro Jahr ausmachen. Des Weiteren halten die meisten Mitgliedstaaten die geringfügigen Verwendungen für so wichtig, dass sie bereits derzeit Gelder aus den Strukturfonds und Personal im Wert von etwa 8 Mio. EUR einsetzen, um dieses Thema zu behandeln.

Die Kommission weist darauf hin, dass die Hauptursachen für die Problematik der geringfügigen Verwendungen Folgende sind:

- Fehlen wirtschaftlicher Anreize zur Beantragung der Zulassung von Pflanzenschutzmitteln;
- ungleichmäßige Verfügbarkeit von Pflanzenschutzmitteln für geringfügige Verwendungen, da die wirtschaftlichen Anreize und der Bedarf von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich sind;
- schwieriger Zugang zu den Regelungen für die Ausweitung der Verwendung auf Dritte und komplizierte Anwendung dieser Regelungen;

- Mangel an Informationen über bestehende Initiativen in anderen Mitgliedstaaten.

Es wurden vier Möglichkeiten für ein Tätigwerden der Kommission geprüft:

- (1) keine Finanzierung durch die Kommission;
- (2) Wiedereinsetzung der Sachverständigengruppe der EU für geringfügige Verwendungen;
- (3) teilweise Finanzierung einer Koordinierungsfazilität (Fachsekretariat) durch die Kommission, die ein unabhängiges zentrales Sekretariat umfasst, welches die Arbeit der Mitgliedstaaten und der Interessenträger koordiniert;
- (4) teilweise Finanzierung einer Koordinierungsfazilität (Fachsekretariat) und spezifischer Projekte durch die Kommission.

Wie die eingeholten Meinungen der Mitgliedstaaten und Interessenträger zeigen, besteht eindeutig Bedarf daran, koordinierte Maßnahmen auf europäischer Ebene vorzusehen (96 % der Auskunftgebenden im Rahmen der allgemeinen Untersuchung, die von dem Konsortium zur Bewertung der Lebensmittelkette (FCEC) durchgeführt wurde, sind dafür, 4 % hatten keine Meinung hierzu). Kein Interesse wurde an den Optionen 1 und 2 bekundet. Während sich die Verantwortlichen der Politik mehrheitlich für Option 3 aussprachen, bevorzugten Erzeuger und Pflanzenschutzindustrie eindeutig Option 4.

Unter Hinweis darauf, dass die Koordinierung auf europäischer Ebene unerlässlich ist, um die Problematik der geringfügigen Verwendungen in den Griff zu bekommen, und unter Hinweis darauf, dass die Mitgliedstaaten auf einzelstaatlicher Ebene bereits Anstrengungen unternommen haben, sowie unter Hinweis darauf, dass die Interessenträger gegenwärtig eine Reihe grundlegender Maßnahmen durchführen, schlägt die Kommission die Einsetzung einer Koordinierungsgruppe vor.

Nach Ansicht der Kommission wäre die Schaffung einer Koordinierungsplattform kurz- und mittelfristig ausreichend; die Kommission ist bereit, auf der Grundlage von Artikel 76 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 einen finanziellen Beitrag hierzu zu leisten. Sobald die Fazilität geschaffen und in Funktion getreten ist, wird die Kommission ihr Funktionieren sowie die erzielten Ergebnisse bewerten und gegebenenfalls weitere geeignete Maßnahmen vorschlagen.

INHALTSVERZEICHNIS

1.	EINLEITUNG	4
1.1.	Hintergrund des Berichts und Regelungsrahmen der EU	4
1.2.	Zweck des Berichts	5
2.	PFLANZENSCHUTZMITTEL UND GERINGFÜGIGE VERWENDUNGEN	5
2.1.	Die Problematik	5
2.2.	Die wirtschaftliche Bedeutung der geringfügigen Verwendungen	8
2.3.	Die bestehenden Initiativen auf EU-Ebene und in den Mitgliedstaaten	9
2.4.	Geringfügige Verwendungen in Drittländern	10
3.	DIE STRATEGIE FÜR GERINGFÜGIGE VERWENDUNGEN NACH DER VERORDNUNG (EG) NR. 1107/2009	11
3.1.	Die einheitliche Verfügbarkeit von Pflanzenschutzmitteln	11
3.2.	Die Anreize für die Industrie	12
3.3.	Die Ausweitung des Geltungsbereichs von Zulassungen	13
3.4.	Größere Klarheit	13
3.5.	Der europäischen Fonds für geringfügige Verwendungen	14
4.	DIE IN BETRACHT GEZOGENEN POLITIKMASSNAHMEN	14
5.	SCHLUSSFOLGERUNGEN	15

1. EINLEITUNG

1.1. Hintergrund des Berichts und Regelungsrahmen der EU

Das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln in der Europäischen Union wird durch die Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 geregelt. Diese Verordnung, mit der die Richtlinie 91/414/EWG des Rates vom 14. Juni 2011 aufgehoben wurde, sieht eine umfassende Risikobewertung und ein umfassendes Zulassungsverfahren für Wirkstoffe und für Mittel, die diese Stoffe enthalten, vor.

Wirkstoffe, die in Pflanzenschutzmitteln verwendet werden sollen, werden auf der Ebene der Europäischen Union bewertet und zugelassen; die einzelnen wirkstoffhaltigen Pflanzenschutzmittel werden hingegen nach harmonisierten Vorschriften von den Mitgliedstaaten zum Schutz bestimmter Kulturen und zur Bekämpfung bestimmter Schädlinge bewertet und zugelassen.

Der Schwerpunkt der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 liegt auf den sogenannten geringfügigen Verwendungen; hierunter sind Verwendungen von Pflanzenschutzmitteln auf Anbauflächen zu verstehen, die insgesamt betrachtet zu klein sind, als dass die Industrie eigens Mittel für die Beantragung einer gewinnbringenden Zulassung dieser Mittel aufwenden würde. Geringfügige Verwendungen betreffen hauptsächlich Klein- und Kleinstkulturen (darunter die meisten Gemüsearten, Obst, Baumschulen und Blumen); ihr Wert wird insgesamt auf bis zu 70 Mrd. EUR pro Jahr geschätzt, was 22 % des Werts der gesamten pflanzlichen Erzeugung in der EU entspricht.

In Artikel 3 Absatz 26 der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 ist der Begriff „geringfügige Verwendung“ wie folgt definiert:

„geringfügige Verwendung“ die Verwendung eines Pflanzenschutzmittels in einem bestimmten Mitgliedstaat auf Pflanzen oder Pflanzenerzeugnissen

- a) mit geringer Verbreitung in diesem Mitgliedstaat oder
- b) mit großer Verbreitung, wenn eine außergewöhnliche Notwendigkeit des Pflanzenschutzes besteht;“

Beantragt die Industrie keine bestimmte Verwendung eines Mittels, kann es keine Bewertung und keine Zulassung geben, was in mehreren Fällen dazu geführt hat, dass es keine Möglichkeiten für den Pflanzenschutz gibt. Das Fehlen zugelassener Pflanzenschutzmittel wirkt sich hauptsächlich auf Kleinkulturen aus, ist aber auch für Hauptkulturen relevant, was weniger verbreitete Schädlinge oder Krankheiten betrifft.

Die Problematik der geringfügigen Verwendungen betrifft auch die ökologische/biologische Produktion, da keine Pflanzenschutzmittel von der Bewertung und Zulassung ausgenommen sind, auch nicht diejenigen, die im ökologischen/biologischen Landbau eingesetzt werden können.

Von der Problematik der geringfügigen Verwendungen sind die meisten Mitgliedstaaten betroffen, und in den Beratungen, die vor dem Erlass der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 geführt wurden, forderten viele von ihnen sowie einige Interessenträger Anreize in Form eines europäischen Fonds zur Koordinierung europäischer Maßnahmen, mit dem die Problematik der geringfügigen Verwendungen angegangen wird. Im Jahr 2011 finanzierte die Europäische Kommission eine Vorstudie für diesen Bericht¹, der auf ihrer Website² abrufbar ist.

1.2. Zweck des Berichts

Mit dem Bericht wird Folgendes bezweckt:

- Bereitstellung von Informationen über die Lage auf dem Gebiet der von den Mitgliedstaaten und den Organisationen der Interessenträger gemeldeten geringfügigen Verwendungen;
- Darlegung der Strategie für geringfügige Verwendungen nach der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009;
- Darlegung der Handlungsoptionen, die in der von der Kommission finanzierten Vorstudie geprüft wurden;
- Unterrichtung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Schlussfolgerungen der Kommission zu einem etwaigen Gesetzgebungsvorschlag betreffend die Einrichtung eines europäischen Fonds für geringfügige Verwendungen.

2. PFLANZENSCHUTZMITTEL UND GERINGFÜGIGE VERWENDUNGEN

2.1. Die Problematik

Das Fehlen von Möglichkeiten für den Pflanzenschutz im Falle geringfügiger Verwendungen war bereits vor dem Jahr 1991, in dem die EU mit dem Erlass der Richtlinie 91/414/EWG den ersten Regelungsrahmen für Pflanzenschutzmittel schuf, bekannt. Jene Richtlinie enthielt bereits zwei wichtige Bestimmungen, mit denen bezweckt wurde, den Zugang der Landwirte zu Pflanzenschutzmitteln zu erleichtern und die Harmonisierung in der EU zu verbessern. Nach diesen Bestimmungen war Folgendes möglich: a) die gegenseitige Anerkennung der in einem anderen Mitgliedstaat erteilten Zulassungen und b) die Ausweitung geltender Zulassungen auf geringfügige Verwendungen auf der Grundlage eines Dossiers von verringertem Umfang.

Trotz der Bestimmungen der Richtlinie 91/414/EWG verbesserte sich die Situation, was die geringfügigen Verwendungen betraf, jedoch nicht. Dies war insbesondere auf Folgendes zurückzuführen:

- die deutliche Verringerung der Zahl der auf EU-Ebene zugelassenen Wirkstoffe. Sie war unter anderem auf das Prüfprogramm zurückzuführen, das in den Jahren von 1993 bis 2009 durchgeführt wurde und in dessen Rahmen alte Wirkstoffe überprüft wurden. Dieses Programm führte dazu, dass etwa 70 % der Wirkstoffe, die bereits vor dem Jahr 1993 in Verkehr befndlich waren, aus dem Verkehr genommen wurden;

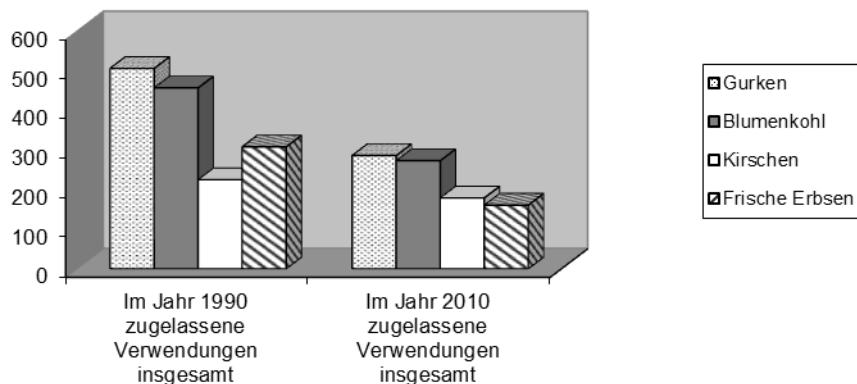
¹ Die Studie wurde von dem Konsortium zur Bewertung der Lebensmittelkette (Food Chain Evaluation Consortium, FCEC) durchgeführt.

² http://ec.europa.eu/food/plant/protection/evaluation/study_establishment_eu_fund.pdf

- die sehr beschränkte Inanspruchnahme der Vereinfachungsmöglichkeiten für geringfügige Verwendungen nach der Richtlinie 91/414/EWG (nämlich die gegenseitige Anerkennung und die Ausdehnung auf geringfügige Verwendungen);
- der Mangel an Anreizen für die Industrie, ein Dossier zur Beantragung der Zulassung geringfügiger Verwendungen vorzulegen³.

Da die Zulassungen von den Mitgliedstaaten erteilt werden und es keinen EU-weiten Überblick über die geringfügigen Verwendungen gibt, ist es schwierig, die Gesamtzahl der Verwendungen zu schätzen, die keine Lösung zum Schutz der Kulturen bietet. Das Konsortium zur Bewertung der Lebensmittelkette ermittelte mehr als 1 400 Fälle (Kultur x Schädling), in denen es kein zugelassenes Pflanzenschutzmittel gibt – und diese Aufzählung ist nicht erschöpfend. Des Weiteren stellte die Kommission Daten aus vier Mitgliedstaaten zusammen, die vier Kulturen betrafen: Aus der Analyse (siehe Abbildung 1) geht eindeutig hervor, dass die Zahl der Zulassungen wirksamer Mittel zum Schutz von Kleinkulturen im Zeitraum von 1990 bis 2010 stark rückläufig war.

Abbildung 1: Zahl der bei Gurken, Blumenkohl, Kirschen und frischen Erbsen zugelassenen Verwendungen (1990-2010) in DE, FR, NL und UK



Für 30 von 209 Schädlingen und Krankheiten, die bei den vier Kulturen auftraten, auf die sich diese Studie bezog, waren keine Pflanzenschutzmittel verfügbar, um sie zu bekämpfen. Außerdem waren in mindestens einem der vier untersuchten Mitgliedstaaten für 161 Schadorganismen keine zugelassenen Pflanzenschutzmittel verfügbar. Diese Zahlen werfen ein Schlaglicht auf die Problematik der geringfügigen Verwendungen und verdeutlichen, dass eine Lösung gefunden werden muss. Sie zeigen aber auch, dass die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, die sie nach der Richtlinie 91/414/EWG hatten, nicht immer umfassend genutzt haben, wenn in anderen Mitgliedstaaten Lösungen vorhanden waren oder wenn es Lösungen für andere landwirtschaftliche Kulturen gab.

Der unzureichende Schutz von Kulturen vor Schadorganismen kann Auswirkungen auf verschiedenen Ebenen haben. Er gefährdet den nachhaltigen Anbau von hochwertigen, diversifizierten Kulturen zur Erzeugung hochwertiger Lebensmittel in der EU. Das Fehlen von Lösungen für den Pflanzenschutz kann sich nachteilig auf die menschliche Gesundheit

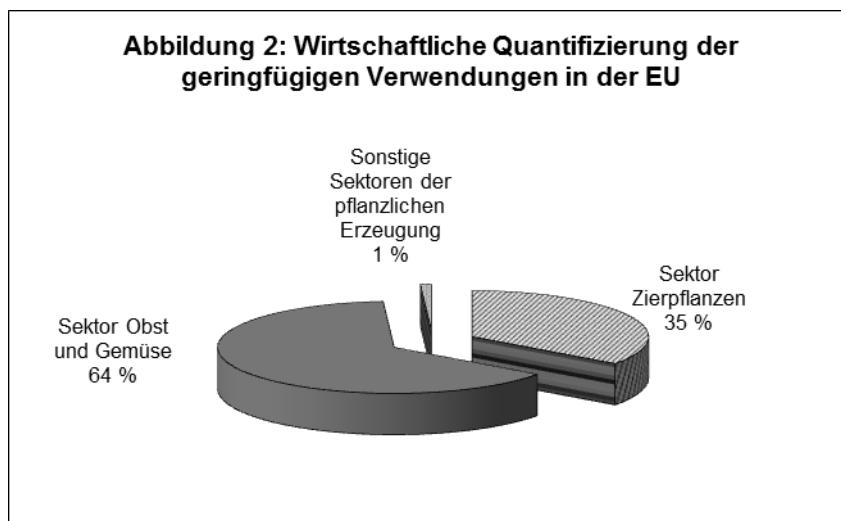
³ Die Kosten der Gewinnung und Auswertung von Daten über eine geringfügige Verwendung können sich auf mehr als 200 000 EUR belaufen.

und die Umwelt auswirken, da nicht auszuschließen ist, dass Pflanzenschutzmittel widerrechtlich eingesetzt werden. Außerdem könnte das Fehlen von Verwendungen für den Pflanzenschutz u. a. die Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft in der EU beeinträchtigen.

Obwohl die Menge an Wirtschaftsdaten, die auf der Ebene der Interessenträger verfügbar ist, gering ist, geht aus der Studie des Konsortiums zur Bewertung der Lebensmittelkette hervor, welche wirtschaftlichen Folgen das Fehlen von Lösungen für den Pflanzenschutz im Falle der geringfügigen Verwendungen hat. Die direkten Folgen (d. h. der Verlust, der bei der pflanzlichen Erzeugung entsteht, und die zusätzlichen Anbaukosten, die den Landwirten entstehen) werden auf mehr als 1 Mrd. EUR geschätzt. Die indirekten sozioökonomischen Folgen und die Umweltauswirkungen werden auf etwa 100 Mio. EUR geschätzt. Zu diesen Folgen bzw. Auswirkungen zählen die lokale Arbeitslosigkeit und ein Rückgang der Artenvielfalt (z. B. in Gebieten wie Südeuropa, wo der Anbau bestimmter traditioneller Kulturen, etwa von Duftpflanzen, nicht länger möglich wäre). Diese Zahlen sind auf eine Gesamtfläche von mehr als 9 Mio. Hektar bezogen.

2.2. Die wirtschaftliche Bedeutung der geringfügigen Verwendungen

Der Begriff „geringfügige Verwendung“ kann den Eindruck erwecken, dass auch ihre wirtschaftliche Dimension geringfügig ist, doch das Gegenteil ist der Fall. Tatsächlich betreffen geringfügige Verwendungen nämlich hochwertige Sonderkulturen, etwa Obst und Gemüse, Zierpflanzen, Baumschulkulturen (zum Anpflanzen bestimmte Pflanzen) und Duftpflanzen. Für die Zwecke dieses Berichts werden alle diese Kulturen als Kleinkulturen bezeichnet, wenngleich einige hiervon in einigen Mitgliedstaaten Hauptkulturen sind. Der Wert dieser Sonderkulturen beläuft sich auf etwa 70 Mrd. EUR pro Jahr und entspricht somit 22 % des Wertes der gesamten Produktion im Agrarsektor⁴. Auf den Sektor Obst und Gemüse allein entfallen in der EU-27⁵ etwa 45 Mrd. EUR – bei einer Gesamtproduktion von 70 Mio. Tonnen Gemüse und 40 Mio. Tonnen Obst pro Jahr. Der Marktwert von Zierpflanzen wird auf 27 Mrd. EUR pro Jahr geschätzt. Die wirtschaftliche Quantifizierung der geringfügigen Verwendungen in der EU ist in Abbildung 2 dargestellt.

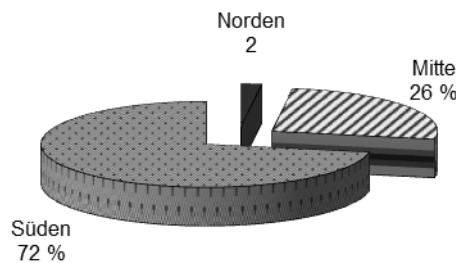


Die Größe der Anbaugebiete für Obst und Gemüse in der EU-27, die nachstehend in Abbildung 3 in Zonen eingeteilt ist, beträgt etwa 4,6 Mio. bzw. 1,8 Mio. ha, was zusammen annähernd 17 % des gesamten Anbaus in der EU entspricht.

⁴ Bei den genannten Werten handelt es sich um Schätzungen, die anhand von Eurostat-Daten vorgenommen wurden, bei denen nicht zwischen Klein- und Hauptkultur unterschieden wird. Einige Obst- oder Gemüsekulturen, etwa Äpfel, sind in den meisten Mitgliedstaaten Hauptkulturen, und einige Feldkulturen, etwa Reis, gelten in den meisten Mitgliedstaaten, in denen Reis angebaut wird, als Kleinkultur.

⁵ Die Studie wurde vor dem Beitritt Kroatiens durchgeführt.

Abbildung 3: Geografische Verteilung der Anbauflächen für Obst und Gemüse je Zulassungszone



2.3. Die bestehenden Initiativen auf EU-Ebene und in den Mitgliedstaaten

Von der Problematik der geringfügigen Verwendungen sind die meisten Mitgliedstaaten betroffen; sie arbeiten seit mehreren Jahren an einer Lösung, sowohl auf nationaler Ebene als auch in den Sachverständigengruppen der EU, die sich mit dieser Problematik befassen.

2.3.1. Die nationalen Mittel

Häufig stehen nationale Mittel zur Verfügung, um die Ausweitung auf geringfügige Verwendungen zu unterstützen und um Wirksamkeitsprüfungen und Rückstandsuntersuchungen bei geringfügigen Verwendungen durchzuführen. Das jährliche Budget, das von den Mitgliedstaaten hierfür zur Verfügung gestellt wird, schwankt zwischen 40 000 und 1 000 000 EUR, je nachdem, ob es sich um eine staatliche, private oder gemischte Finanzierung handelt, wobei die indirekten Beiträge in Form von Personal und Dienstleistungen nicht eingerechnet sind. Die Mittel, die in allen Mitgliedstaaten insgesamt jährlich hierfür bereitgestellt werden, dürften schätzungsweise etwa 8 Mio. EUR betragen und werden für Forschungsprojekte aufgewendet. Diese Mittel fließen in bestimmte nationale Projekte, ohne dass die verschiedenen Maßnahmen, die in der EU ergriffen werden, koordiniert werden.

Im Rahmen der Untersuchung, die von dem Konsortium zur Bewertung der Lebensmittelkette durchgeführt wurde, gaben 15 Mitgliedstaaten an, dass sie die geringfügigen Verwendungen für so wichtig erachteten, dass Gelder aus den Strukturfonds aufgewendet werden und Personal eingesetzt wird, um dieses Problem zu behandeln. Jedoch ist kein Mitgliedstaat der Ansicht, dass die verfügbaren Mittel ausreichend sind, um das Problem auf nationaler Ebene zu lösen. Außerdem stehen in zehn Mitgliedstaaten hierfür keine Mittel zur Verfügung.

2.3.2. Die Sachverständigengruppen der EU

Die Sachverständigengruppe der EU „Geringfügige Verwendungen“, die von der Kommission eingesetzt wurde und in den Jahren von 2002 bis 2009 bestand, umfasste

- 1) einen Lenkungsausschuss, der aus Vertretern der Politik aus bestimmten Mitgliedstaaten, zwei Koordinatoren und der Kommission bestand. Der

Lenkungsausschuss war für die allgemeine Ausrichtung und die Leitung der Tätigkeit der Fachgruppen zuständig;

- 2) zwei Fachgruppen für Süd- und Nordeuropa, die jeweils unter der Leitung eines Koordinators (aus Frankreich bzw. aus den Niederlanden) standen und in denen alle Mitgliedstaaten vertreten waren. Zur Teilnahme an den Fachgruppen waren auch die Interessenträger (Vertreter der Erzeuger, der Landwirte, von Nichtregierungsorganisationen, der Pflanzenschutzmittelindustrie) eingeladen. Die Aufgabe dieser Fachgruppen bestand darin, fachliche Lösungen für geringfügige Verwendungen zu finden, indem sie die Probleme ermittelten, Informationen austauschten, gemeinsame Schwerpunkte festlegten und die Arbeitsteilung organisierten. Diese Tätigkeiten führten zur Konzipierung von Projekten für den Datenaustausch, die freiwillige gegenseitige Anerkennung und die Gewinnung von Daten.

Im Wege der Initiative der Sachverständigengruppen gestalteten die Mitgliedstaaten ihre bilaterale und multilaterale Zusammenarbeit.

Obgleich die Sachverständigengruppen als eine gute Plattform für den Austausch von Ideen und die Arbeitsteilung galten, gelang es ihnen nicht, die Lösungen für geringfügige Verwendungen ausreichend umzusetzen. Aus diesem Grund sowie aufgrund der Tatsache, dass die Kommission bei den nationalen Zulassungen nur eine sehr beschränkte Rolle spielt, beschloss sie, die Initiative im Jahr 2009 zu beenden. Danach ergriffen einige Mitgliedstaaten weiterhin nationale oder regionale Initiativen, etwa in Form von Facharbeitsgruppen für die Koordinierung der nationalen Behörden und der Interessenträger, z. B. der Erzeuger, der Industrie, der Forschungsstellen und der Beratungsdienste.

2.4. Geringfügige Verwendungen in Drittländern

International gilt die Problematik der geringfügigen Verwendungen heutzutage als vorrangig und als der Lösung bedürftig.

Im Rahmen des Pestizidprogramms der OECD wurde im Jahr 2007 die Sachverständigengruppe „Geringfügige Verwendungen“ (Expert Group on Minor Uses – EGMU) eingesetzt, deren Mitglieder⁶ sich um den Ausbau der internationalen Zusammenarbeit und die Erarbeitung fachlicher Leitlinien bemühen, damit die Zulassung von Pestiziden für geringfügige Verwendungen vereinfacht wird.

Einige Länder haben nationale Initiativen zugunsten von geringfügigen Verwendungen eingerichtet, insbesondere die USA, Australien und Kanada.

⁶ Australien (Vorsitz), Österreich, Belgien, Kanada, die Tschechische Republik, Frankreich, Deutschland, Griechenland, Ungarn, Irland, Italien, Japan, die Niederlande, Neuseeland, die Slowakische Republik, Slowenien, das Vereinigte Königreich, die USA, die Europäische Kommission, die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO), die Pflanzenschutz-Organisation für Europa und den Mittelmeerraum (EPPO), der Dachverband der Hersteller biologischer Pflanzenschutzmittel (IBMA), Vertreter des US-amerikanischen IR-4-Programms und die Industrie.

In den Vereinigten Staaten schuf der USDA Cooperative State Research, Education and Extension Service gemeinsam mit der Environmental Protection Agency im Jahr 1963 das sogenannte IR-4-Programm (Interregional Research Project No. 4, überregionales Forschungsprojekt Nr. 4), um die Erhebung von Rückstands- und Wirksamkeitsdaten⁷ zu fördern und damit die (erneute) Zulassung von Pestiziden für geringfügige Verwendungen und die Festlegung von Toleranzen für Rückstände von Chemikalien, die bei geringfügigen Verwendungen zum Einsatz kommen, in oder auf rohen landwirtschaftlichen Handelswaren zu unterstützen.

Das IR-4-Programm ist ein gemeinsames Vorhaben des Staates und der Industrie, für das Bundesmittel in Höhe von etwa 8 Mio. EUR pro Jahr bereitgestellt werden. Hinzu kommen Mittel und Beiträge der Interessenträger, so dass das Budget schätzungsweise doppelt so hoch sein dürfte. Im Rahmen des IR-4-Programms sollen im Zeitraum von 2008 bis Mitte 2011 mehr als 550 Zulassungen bewirkt worden sein.

3. DIE STRATEGIE FÜR GERINGFÜGIGE VERWENDUNGEN NACH DER VERORDNUNG (EG) NR. 1107/2009

Die Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln enthält mehrere Bestimmungen, mit denen sichergestellt werden soll, dass die Diversifizierung von Landwirtschaft und Gartenbau nicht durch die mangelnde Verfügbarkeit von Pflanzenschutzmitteln behindert wird.

Insgesamt ergeben diese Bestimmungen eine integrierte Strategie, deren ordnungsgemäße, umfassende Umsetzung dazu führen dürfte, dass die Problematik der geringfügigen Verwendungen nach und nach an Bedeutung verliert.

3.1. Die einheitliche Verfügbarkeit von Pflanzenschutzmitteln

Um die Verfahren zu vereinfachen, die Verfügbarkeit von Pflanzenschutzmitteln zu harmonisieren und die Arbeitslast im Zusammenhang mit der Bewertung von Pflanzenschutzmitteln durch die Mitgliedstaaten zu verringern und so das Zulassungsverfahren zu verkürzen, wurde mit Erlass der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 ein System der zonenbezogenen Bewertung von Pflanzenschutzmitteln eingeführt; hierfür wurde die Europäische Union in drei Zonen (Norden, Mitte, Süden) eingeteilt, in denen die Mitgliedstaaten die Bewertung und Zulassung eines Pflanzenschutzmittels, die von einem Mitgliedstaat innerhalb der betreffenden Zone vorgenommen bzw. erteilt wird, gegenseitig anerkennen. Für bestimmte Verwendungen, darunter sehr wichtige geringfügige Verwendungen im Gewächshaus oder bei der Saatgutbehandlung oder der Behandlung nach der Ernte, kann die von einem Mitgliedstaat erteilte Zulassung in jedem anderen Mitgliedstaat verwendet werden, unabhängig von der Zone, zu der er gehört.

⁷ Im Rahmen des IR-4-Programms wurden 25 Feldforschungsstellen geschaffen, die über die gesamten Vereinigten Staaten verteilt sind und jährlich an 100 Studien mitwirken, für die etwa 650 Feldversuche durchgeführt werden.

Sofern die landwirtschaftlichen Bedingungen vergleichbar sind, ist die gegenseitige Anerkennung der Zulassung binnen kurzer Frist zwingend vorgeschrieben, um in Bezug auf Pflanzenschutzmittel, insbesondere solche für geringfügige Verwendungen, einen schnelleren Marktzugang und eine einheitlichere Verfügbarkeit sicherzustellen. Mit diesem System, das auch als zonenbezogenes System bezeichnet wird (Artikel 40), wird die Harmonisierung erheblich gefördert, da die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, innerhalb einer Zone (oder der gesamten EU bei Verwendungen im Gewächshaus, zur Saatgutbehandlung oder der Behandlung nach der Ernte) eine einzige Bewertung vorzunehmen.

Als einzige Ausnahme von dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung kann ein Mitgliedstaat die Zulassung eines Pflanzenschutzmittels verweigern, wenn er angesichts spezifischer ökologischer oder landwirtschaftlicher Bedingungen berechtigten Grund zu der Annahme hat, dass das betreffende Produkt ein unannehmbares Risiko für die Gesundheit von Mensch und Tier oder die Umwelt darstellt.

Innerhalb der Zonen und auf EU-Ebene werden bereits Koordinierungsmaßnahmen durchgeführt und es sind neue geplant, um sicherzustellen, dass die neuen Bestimmungen vollständig durchgeführt werden. Es wird davon ausgegangen, dass die vollständige und vorschriftsmäßige Handhabung des zonenbezogenen Systems einen deutlichen, positiven Einfluss auf die geringfügigen Verwendungen haben wird.

Im Rahmen dieses Vorgehens ist der Austausch von Informationen über die Zulassung von Pflanzenschutzmitteln, die bewertet werden oder bereits zugelassen sind, überaus wichtig. Daher entwickelt die Kommission derzeit eine EU-Datenbank, mit der der Informationsaustausch zwischen der Kommission, den Mitgliedstaaten und Dritten verbessert werden soll, um der Kommission, den Mitgliedstaaten und den Antragstellern aus der Industrie bei der Einhaltung der rechtlichen Pflichten zu helfen und um die Öffentlichkeit zu unterrichten.

3.2. Die Anreize für die Industrie

Die Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 enthält außerdem zwei wichtige Bestimmungen, die einen Anreiz für die Industrie zur Entwicklung von Lösungen für geringfügige Verwendungen darstellen, nämlich

- ein vereinfachtes Verfahren für die Festlegung von Rückstandshöchstgehalten:

Im Zusammenhang mit dem Zulassungsverfahren wird die Industrie ermutigt, alle angestrebten Rückstandshöchstgehalte zu beantragen, nicht nur diejenigen bei den Hauptverwendungszwecken, sondern auch diejenigen bei geringfügigen Verwendungen (Artikel 11 Absatz 2 und Artikel 12 Absatz 6 der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009).

Die beantragten Rückstandshöchstgehalte werden parallel zur Zulassung des Wirkstoffes bewertet, um Zeit und Ressourcen auf allen Ebenen zu sparen. Ziel ist, zum Zeitpunkt der Zulassung des Wirkstoffes so viele Rückstandshöchstgehalte wie möglich festlegen zu können, um das Verfahren für die Zulassung der relevanten Verwendungen auf der Ebene der Mitgliedstaaten zu vereinfachen und zu verkürzen.

- ein verlängerter Datenschutz:

Der Datenschutz (Artikel 59) wird für jede Ausweitung des Geltungsbereichs einer Zulassung für geringfügige Verwendungen – sofern diese Ausweitung nicht die Vorlage neuer Rückstandsdaten bedingt – um drei Monate verlängert. Diese Bestimmung dürfte sich positiv auf die Zahl der Anträge auf geringfügige Verwendung auswirken.

3.3. Die Ausweitung des Geltungsbereichs von Zulassungen

In Artikel 51 sind vereinfachte Regeln für Dritte, Zulassungsinhaber, amtliche oder wissenschaftliche Stellen, landwirtschaftliche Berufsorganisationen oder berufliche Verwender festgelegt, die beantragen, dass der Geltungsbereich der Zulassung eines bereits zugelassenen Pflanzenschutzmittels auf geringfügige Verwendungen ausgeweitet wird, die darin noch nicht erfasst sind. Ähnliche Bestimmungen enthielt bereits die Richtlinie 91/414/EWG.

Außerdem ist es den Mitgliedstaaten nach diesem Artikel gestattet, Maßnahmen zu treffen, um die Einreichung solcher Anträge zu vereinfachen oder zu fördern. In der Verordnung ist nicht näher bestimmt, um welche Maßnahmen es sich hierbei handeln könnte; somit bleiben den Mitgliedstaaten eine beträchtliche Gestaltungsfreiheit und ein großer Handlungsspielraum.

In der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 wurde die Vereinfachungsregelung nach der Richtlinie 91/414/EWG beibehalten; die Verordnung bietet den Mitgliedstaaten mehr Flexibilität, um die Ausweitungsregelung so optimal und wirksam wie möglich zu nutzen. Aufgrund der größeren Flexibilität ist es den Mitgliedstaaten nunmehr möglich, Maßnahmen zu treffen, um die Einreichung von Anträgen auf Ausweitung bereits erteilter Zulassungen auf geringfügige Verwendungen zu vereinfachen oder zu fördern. Hierbei kann es sich beispielsweise um eine Regelung für ermäßigte Gebühren, verkürzte Verfahren zur Bewertung der Anträge, Sensibilisierungsmaßnahmen für Dritte, negative Anreize für die Inanspruchnahme anderer Maßnahmen und insbesondere die Notfallmaßnahmen nach Artikel 53 der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 handeln.

3.4. Größere Klarheit

Eines der Haupthemmisse, das der Einschätzung des Umfangs der Problematik der geringfügigen Verwendungen entgegensteht, ist das Fehlen eines vereinbarten Verzeichnisses der geringfügigen Verwendungen, das bei der Suche nach gemeinsamen Lösungen zu verwenden wäre.

Diesbezüglich ist in der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 für größere Klarheit gesorgt, denn darin ist bestimmt, dass die Mitgliedstaaten auf nationaler Ebene Listen der geringfügigen Verwendungen erstellen müssen.

3.5. Der europäischen Fonds für geringfügige Verwendungen

Nach Artikel 51 Absatz 9 der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 soll die Kommission prüfen, ob die Einrichtung eines solchen Fonds notwendig und möglich wäre (siehe nachstehend Abschnitt 4).

4. DIE IN BETRACHT GEZOGENEN POLITIKMASSNAHMEN

In der von dem Konsortium zur Bewertung der Lebensmittelkette erstellten Studie sind vier Optionen genannt, die sich aus den Beiträgen der Mitgliedstaaten und der Interessenträger ergeben haben. Sie reichen von der Option, dass die Kommission keine Finanzmittel bereitstellt, bis hin zu der Option, dass die Finanzierung aus einem strukturierten und anerkannten europäischen Fonds erfolgt.

(1) Keine Finanzierung durch die Kommission

Bei dieser Option ist die Kommission nicht direkt an den Maßnahmen für die geringfügigen Verwendungen beteiligt. Die in Abschnitt 3 dieses Berichts dargelegten Bestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 dürften sich vorteilhaft auswirken und sollten vollständig durchgeführt werden, bevor weitere Maßnahmen in Betracht gezogen werden.

(2) Die EU-Sachverständigengruppe „Geringfügige Verwendungen“

Bei dieser Option würde die vormalige EU-Sachverständigengruppe – wie in Unterabschnitt 2.3.2 dieses Berichts beschrieben – wieder eingesetzt. Die Kommission würde zweimal jährlich einen Sitzungssaal zur Verfügung stellen sowie die Reisekosten eines Delegierten je Mitgliedstaat und die Tagegelder der Koordinatoren erstatten.

Die direkten, von der Kommission zu übernehmenden Kosten werden auf etwa 44 000 EUR pro Jahr geschätzt; nicht eingerechnet sind die Ressourcen, die die Kommission für die Teilnahme an den Sitzungen und die Nachbereitung benötigt.

(Tätigkeit: Austausch von Informationen und Erfahrungen, die auf nationaler Ebene gewonnen bzw. gemacht wurden, und Einleitung bilateraler Projekte der Mitgliedstaaten)

(3) Teilweise Finanzierung einer Koordinierungsfazilität (Fachsekretariat) durch die Kommission

Diese Option umfasst die Option 2 plus zwei Vollzeitäquivalente in einem außerhalb der Kommission angesiedelten Fachsekretariat. Die Kommission übernimmt einen Teil der Finanzierung des Systems. Das Sekretariat hat eine Rechtspersönlichkeit und ist einem Lenkungsausschuss unterstellt, der aus den Mitgliedstaaten, den kofinanzierenden Interessenträgern und der Kommission zusammengesetzt ist.

Zur Umsetzung der Option 3 wären schätzungsweise 0,5 bis 0,7 Mio. EUR pro Jahr erforderlich, die gemeinsam von der Kommission und den Mitgliedstaaten aufgebracht

werden müssten. Die Kofinanzierung durch die Kommission auf der Grundlage von Artikel 76 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 könnte in Form einer Finanzhilfe entsprechend Titel VI der Haushaltseinrichtung (Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012) vorgenommen werden.

(Tätigkeit: Zusätzlich zu der unter Punkt (2) genannten Tätigkeit umfasst diese Tätigkeit die Koordinierung der Arbeiten der Mitgliedstaaten und der Interessenträger auf dem Gebiet der geringfügigen Verwendungen, die Einrichtung und Pflege einer Datenbank für geringfügige Verwendungen und die Förderung der Harmonisierung (z. B. durch Festlegung von Kultur- und Schädlingsgruppen und die Erarbeitung von Leitlinien).)

(4) Teilweise Finanzierung einer Koordinierungsfazilität (Fachsekretariat) und spezifischer Projekte durch die Kommission

Die Option 4 umfasst die Option 3 plus eine begrenzte finanzielle Unterstützung von Projekten für die Gewinnung von Daten über die Wirksamkeit und Sicherheit, die Bewertung von Dossiers und die Zulassung einzelner, geringfügiger Verwendungen durch die EU.

Hierfür dürften je nach Zahl der finanzierten Projekte schätzungsweise 1,2 bis 6 Mio. EUR pro Jahr erforderlich sein. Die im Rahmen dieser Option anfallenden Kosten sollten von den drei Gruppierungen der Interessenträger (Industrie, Erzeuger und Kommission/Mitgliedstaaten) getragen werden.

(Tätigkeit: Wie unter Punkt (3) plus Gewinnung von Daten über geringfügige Verwendungen für die Einreichung von zonenbezogenen Dossiers mit einer möglichen EU-weiten Auswirkung)

5. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Wie die eingeholten Meinungen der Mitgliedstaaten und Interessenträger zeigen, besteht eindeutig Bedarf daran, koordinierte Maßnahmen auf europäischer Ebene vorzusehen (96 % der Auskunftgebenden im Rahmen der allgemeinen Untersuchung, die von dem Konsortium zur Bewertung der Lebensmittelkette durchgeführt wurde, sind dafür, 4 % hatten keine Meinung hierzu). Kein Interesse wurde an den Optionen 1 und 2 bekundet. Während sich die Verantwortlichen der Politik mehrheitlich für Option 3 aussprachen, bevorzugten Erzeuger und Pflanzenschutzindustrie eindeutig Option 4, da sie die Einrichtung eines Fonds befürworteten, der zu der bereits beträchtlichen finanziellen Unterstützung hinzukommen würde, die in der gesamten EU auf nationaler Ebene schon geleistet wird (schätzungsweise 8 Mio. EUR).

Nach Ansicht der Kommission geht Option 4 über den Anwendungsbereich von Artikel 76 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 hinaus und würde eine Änderung der geltenden Rechtsgrundlage erforderlich machen, was kurz- und mittelfristig nicht möglich ist.

Am dringlichsten ist nach Ansicht der Mitgliedstaaten der Bedarf an Koordinierung und Informationsaustausch im Rahmen einer gemeinsamen Plattform von EU-Sachverständigen

für geringfügige Verwendungen. Die Interessenträger sprachen sich für die Bereitstellung weiterer Finanzmittel – zusätzlich zu den bereits vorhandenen Quellen – für die Datengewinnung aus.

Die Kommission räumt ein, dass eine solche Koordinierungsfazilität von Vorteil wäre, um Synergien zu fördern und Doppelarbeit zu vermeiden, aber auch, um sicherzustellen, dass die nationalen Mittel wirksam eingesetzt werden.

Die Kommission ist bereit, auf der Grundlage von Artikel 76 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 kurz- und mittelfristig bei der Einrichtung dieser unabhängigen Koordinierungsfazilität zu helfen und einen finanziellen Beitrag hierzu zu leisten (Option 3 der in Betracht gezogenen Politikmaßnahmen). Wie aus einer ersten Prüfung hervorgeht, wäre eine Mittelausstattung von 350 000 EUR pro Jahr ausreichend, um die unter Option 3 in Betracht gezogenen, notwendigen Maßnahmen durchzuführen.

Daher ist nach Einschätzung der Kommission ein spezifischer, an das Europäische Parlament und den Rat gerichteter Gesetzgebungsvorschlag über einen Fonds für geringfügige Verwendungen auf dieser Stufe nicht erforderlich. Die Kommission wird jedoch die Fortschritte, die in den kommenden Jahren erzielt werden, genau verfolgen und gegebenenfalls – je nach den bis dahin mit der oben beschriebenen Koordinierungsfazilität gemachten Erfahrungen – geeignete Maßnahmen vorschlagen.

Die Kommission vertritt die Ansicht, dass die Einrichtung einer Koordinierungsfazilität sowie die vollständige, ordnungsgemäße Durchführung der neuen Bestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009, auf die in Abschnitt 3 dieses Berichts eingegangen wurde, erheblich dazu beitragen werden, das Problem der geringfügigen Verwendungen einzudämmen.

Zusätzlich zu der vorgeschlagenen Koordinierungsfazilität betreffend die geringfügigen Verwendungen wird die Kommission – im Rahmen der jüngsten Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen unter dem Siebten Forschungsrahmenprogramm⁸ – ein ERANET für die integrierte Schädlingsbekämpfung (Integrated Pest Management – IPM) unter ausdrücklichem Hinweis auf geringfügige Verwendungen (IPM ERANET) unterstützen. Bei den ERANETs handelt es sich um Instrumente zur Koordinierung der Forschung, mittels derer die Mitgliedstaaten die nationalen Forschungstätigkeiten koordinieren und letztlich gemeinsame Projekte finanzieren können. Mit diesen Instrumenten werden den Mitgliedstaaten und den assoziierten Staaten wichtige Möglichkeiten zum Austausch von Informationen, zur Bündelung von Ressourcen und zur Verständigung auf gemeinsame Forschungsansätze auf bestimmten Gebieten gegeben. Das IPM ERANET wird in den ersten Monaten des Jahres 2014 seine Arbeit mit dem Ziel aufnehmen, Synergien zu schaffen und für die verstärkte Durchführung der integrierten Schädlingsbekämpfung in Kulturen, für die geringfügige Verwendungen relevant sind, durch die Landwirte in Europa zu sorgen. Die Koordinierung dieses ERANET und der vorgeschlagenen Koordinierungsfazilität ist unerlässlich und wird letztlich der Beantwortung künftiger Fragen beim Anbau von Kulturen, für die geringfügige Verwendungen relevant sind, zum Vorteil gereichen.

⁸ Das Arbeitsprogramm für das spezifische Programm „Zusammenarbeit“ des 7. Rahmenprogramms für Forschung, technologische Entwicklung und Demonstration: Lebensmittel, Landwirtschaft und Fischerei sowie Biotechnologie, Themenkreis KBBE.2013.1.4-02: Integrierte Schädlingsbekämpfung (Integrated Pest Management, IPM) – ERANET, Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen: FP7-ERANET-2013-RTD.

Außerdem fordert die Kommission die in Betracht kommenden Interessenträger auf, sich nach Kräften dafür einzusetzen, dass die Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 mit Erfolg durchgeführt wird, und EU-weite, tragfähige Lösungen für die Problematik der geringfügigen Verwendungen im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Schädlingen in landwirtschaftlichen Kulturen zu finden. Entsprechend den Grundsätzen der Richtlinie 2009/128/EG über einen Aktionsrahmen der Gemeinschaft für die nachhaltige Verwendung von Pestiziden sollte die besondere Aufmerksamkeit der Anwendung von Verfahren der integrierten Schädlingsbekämpfung sowie Wirkstoffen mit geringem Risiko, biologischen Pestiziden und den Grundstoffen gelten.