



Brüssel, den 10.12.2021
COM(2021) 786 final

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

**über die Durchsetzung und Wirksamkeit der Maßnahmen in Bezug auf die Einfuhren in
das Gebiet der Union**

Inhaltsverzeichnis

1	EINLEITUNG	3
2	EINFUHRVERFAHREN	5
3	PFLANZENGESUNDHEITSZEUGNISSE	6
4	VERBOTE	8
5	AMTLICHE KONTROLLEN	10
6	SCHLUSSFOLGERUNGEN	12

ABKÜRZUNGEN

GKS: Grenzkontrollstelle

BTSF: Better Training for Safer Food (Schulungsprogramm „Bessere Schulung für sicherere Lebensmittel“)

GD SANTE: Generaldirektion Gesundheit und Lebensmittelsicherheit

EFSA: European Food Safety Authority (Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit)

EU: Europäische Union

EUROPHYT: European Union Notification System for Plant Health Interceptions (Meldesystem der Europäischen Union für Beanstandungen aus Gründen der Pflanzengesundheit)

HRP: High risk plants, plant products and other objects (Pflanzen, Pflanzenerzeugnisse und andere Gegenstände mit hohem Risiko)

IPPC: International Plant Protection Convention (Internationales Pflanzenschutzübereinkommen)

NPPO: National Plant Protection Organisation (nationaler Pflanzenschutzdienst)

OCR: Official Controls Regulation (EU) 2017/625 (Verordnung über amtliche Kontrollen)

PGZ: Pflanzengesundheitszeugnis

PRM: Pflanzenvermehrungsmaterial

RNQP: Regulated Non-Quarantine Pest (unionsgeregelter Nicht-Quarantäneschädling)

TRACES-NT: Trade Control and Expert System New Technology (Integriertes EDV-System für das Veterinärwesen)

1 EINLEITUNG

Die Einfuhrmaßnahmen zum Schutz der Pflanzengesundheit sollen die Europäische Union (EU) vor der Einschleppung von Schädlingen schützen. Der EU-Rechtsrahmen für diese Maßnahmen stütze sich bis 2019 auf die Richtlinie 2000/29/EG des Rates¹. Mit ihr wurde eine risikobasierte Regelung eingeführt, die mit den gesundheitspolizeilichen und pflanzenschutzrechtlichen Maßnahmen der Welthandelsorganisation (WTO-SPS) im Einklang steht und Einfuhren im Allgemeinen zulässt, wobei jedoch einige Einschränkungen gelten, wie die Notwendigkeit eines Pflanzengesundheitszeugnisses (PGZ), spezifische Einfuhranforderungen und bestimmte Verbote. Außerdem wurde ein System für amtliche Pflanzenschutzuntersuchungen eingeführt, die von den EU-Mitgliedstaaten organisiert und durchgeführt werden.

Im Ergebnis des Berichts zur Evaluierung der Pflanzenschutzregelung im Jahr 2010 wurde es als notwendig erachtet, die bisherigen Rechtsvorschriften zu ersetzen. 2016 wurde die Verordnung (EU) 2016/2031 (im Folgenden „Verordnung“) erlassen, sie gilt seit dem 14. Dezember 2019. In dieser Verordnung wurden der risikobasierte Ansatz und die Übereinstimmung mit dem WTO-SPS-Übereinkommen beibehalten, aber ausgehend von den gemachten Erfahrungen wurden Maßnahmen eingeführt, mit denen der Schutz des Unionsgebiets verstärkt und die proaktive Vorbereitung auf das Krisenmanagement verbessert wurden.

Angesichts der bedeutenden Änderungen an den EU-Einfuhrregelungen zum Schutz der Pflanzengesundheit haben die beiden gesetzgebenden Organe in Artikel 50 der Verordnung festgelegt, dass die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat bis zum 14. Dezember 2021 einen Bericht über die Durchsetzung und Wirksamkeit der Maßnahmen in Bezug auf die Einfuhren in die EU, einschließlich einer Kosten-Nutzen-Analyse, vorlegen und gegebenenfalls einen Gesetzgebungsvorschlag mit Blick auf etwaigen Änderungsbedarf unterbreiten wird.

Gegenstand dieses Berichts sind die wichtigsten Änderungen, die die Verordnung mit sich gebracht hat, d. h. die wesentlichen Änderungen bei den Einfuhrmaßnahmen und bei der Organisation der amtlichen Kontrollen im Zusammenhang mit diesen Maßnahmen.

In dem Bericht wird Folgendes bewertet: i) die Auswirkungen auf Einfuhrmaßnahmen und Kontrollsysteme aufgrund der Aufnahme unions geregelter Nicht-Quarantäneschädlinge (RNQP), die zuvor unter die Rechtsvorschriften über die Erzeugung und das Inverkehrbringen von Pflanzenvermehrungsmaterial² (im Folgenden „PRM-Vorschriften“) fielen, in die Verordnung; ii) die Durchsetzung und Wirksamkeit der Maßnahmen zur Bewältigung neu festgestellter Risiken, für die verschiedene Maßnahmen – von einer Quarantäne nach der Einfuhr bis zu einem vorübergehenden Verbot – in Betracht gezogen werden könnten; iii) die Durchsetzung und Wirksamkeit der Ausweitung der Verpflichtung, bei der Einfuhr von Pflanzen und Pflanzenerzeugnissen ein PGZ vorzulegen, auf neue Waren (mit einer Grenzkontrollquote von mindestens 1 %) und auf Pflanzen, die im Gepäck von Reisenden eingeführt werden; iv) die derzeitigen Verfahren für die Gewährung von Ausnahmen von Einfuhrverboten sowie die Bestimmungen für ein vorübergehendes Verbot bestimmter Pflanzen, Pflanzenerzeugnisse und sonstiger Gegenstände, die als hochriskant

¹ ABl. L 169 vom 10.7.2000, S. 1.

² https://ec.europa.eu/food/plants/plant-reproductive-material/legislation/specific-legislation_en

eingestuft werden und erst eingeführt werden dürfen, nachdem die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) eine Risikobewertung für die Ware auf der Grundlage eines von dem betreffenden Herkunftsland vorgelegten technischen Dossiers durchgeführt hat, auf dessen Grundlage ein EU-Rechtsakt mit den Einfuhrbedingungen für die Ware erlassen wird; v) die Änderungen der Einfuhrbedingungen für Material, das für Zwecke amtlicher Tests, wissenschaftliche und andere damit zusammenhängende Zwecke verwendet werden soll, sowie die Änderungen in Bezug auf die Nutzung von Quarantänestationen und geschlossenen Anlagen; vi) die Auswirkungen der erheblichen durch die Verordnung bewirkten Änderungen auf die Durchsetzung und Wirksamkeit der Einfuhrkontrollen unter Einbeziehung der Pflanzenschutzkontrollen gemäß der Verordnung (EU) 2017/625³ über amtliche Kontrollen (Regulation on Official Controls, OCR), die zeitgleich mit der Verordnung in Kraft getreten ist.

Methodik

Zur Erfüllung ihrer Berichtspflichten hat die Kommission eine Methodik entwickelt, mit der alle verfügbaren Belege evaluiert wurden. Die Kommission führte eine Konsultation der Interessengruppen⁴ durch und verwendete dafür Fragebögen zu vier Hauptbereichen, in denen die Rechtsvorschriften Änderungen zur Folge hatten: i) pflanzengesundheitliche Einfuhrverfahren, ii) die Verwendung des PGZ, iii) Einfuhrverbote und iv) Pflanzenschutzbestimmungen der OCR. Die Fragebögen, die in Absprache mit den NPPO der EU und den einschlägigen Verbänden auf EU-Ebene entwickelt wurden, zielten darauf ab, Rückmeldungen zu politischen Aspekten der Durchsetzung und Umsetzung sowie zu Kosten, Nutzen und Auswirkungen zu erhalten, um die Kosten-Nutzen-Analyse durchführen zu können. Einladungen zur Beantwortung der Fragebögen wurden an EU-NPPO in den 27 Mitgliedstaaten, an für die Zertifizierung zuständige Behörden (im Folgenden „Zertifizierungsbehörden“) und Zollbehörden, zwei EU-Einrichtungen, 48 einschlägige Verbände auf EU-Ebene sowie 178 NPPO in Nicht-EU-Ländern verschickt. Die Fragebögen konnten von Verbänden, Unternehmern, Laboratorien, Forschungseinrichtungen und der allgemeinen Öffentlichkeit über die Website der GD SANTE abgerufen werden. Im letztgenannten Fall halfen die Kommission und die NPPO auf EU-Ebene dabei, die Fragebögen über soziale Medien und andere Kanäle zu bewerben. Insgesamt gingen 386 Antworten ein. Der Grad der Beteiligung variierte zwischen den verschiedenen Kategorien von Akteuren und den verschiedenen Fragebögen, wobei der Fragebogen zur OCR die geringste Rücklaufquote seitens der EU-Pflanzenschutzbehörden (15 der 27 EU-NPPO) hatte und sich insgesamt wenige Verbände auf EU- und Mitgliedstaatsebene, Nicht-EU-NPPO, Unternehmer und Vertreter der allgemeinen Öffentlichkeit beteiligten.

Darüber hinaus wurden öffentlich verfügbare Daten aus zwei Quellen für eine statistische Analyse verwendet: i) Daten über Beanstandungen von Pflanzen und Pflanzenerzeugnissen, die in die EU eingeführt oder innerhalb der EU gehandelt wurden, von EUROPHYT und TRACES-NT für den Zeitraum 2019–2020 und ii) Handelsdaten für den Zeitraum 2013–2020. Da die Waren in der Verordnung nicht mit den verschiedenen Handelsnomenklaturen

³ ABl. L 95 vom 7.4.2017, S. 1.

⁴ Nationale Pflanzenschutzdienste (NPPO) in EU- und Nicht-EU-Ländern, für die Richtlinien über das Inverkehrbringen zuständige Behörden (Zertifizierungsbehörden), Verbände auf EU- und Mitgliedstaatenebene (im Folgenden „EU- und MS-Verbände“), Unternehmer und die allgemeine Öffentlichkeit.

übereinstimmen, erfolgten die Vergleiche zwischen Beanstandungen und Handelsdynamik für Gruppen von Waren, die von der legislativen Änderung betroffen sind.

Zur Unterstützung dieses Berichts erstellte die Kommission vier technische Berichte⁵ mit Informationen über die eingegangenen Rückmeldungen und einer umfassenden Analyse dieser Rückmeldungen.

Schließlich wurden für die Bewertung der Maßnahmen im Zusammenhang mit der OCR auch die Ergebnisse der ersten fünf Audits zu Einfuhrkontrollen in den Mitgliedstaaten berücksichtigt. Die Berichte über alle einschlägigen Audits sind öffentlich zugänglich.⁶

Die Analyse der Kommission wird durch drei Faktoren erschwert: erstens die lückenhafte Beteiligung der EU- und Nicht-EU-NPPO und der Verbände in bestimmten Fällen, was die Repräsentativität der Antworten beeinträchtigte, sowie die sehr begrenzte Beteiligung seitens der allgemeinen Öffentlichkeit und Unternehmer, wodurch eine Triangulation der Ergebnisse nicht möglich war; zweitens die sehr kurze Zeitspanne zwischen dem Beginn der Anwendung der verschiedenen Bestimmungen und der Aufforderung zur Rückmeldung, weshalb für die Analyse nur ein geringer Stichprobenumfang zur Verfügung stand; drittens die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf den Handel und die einschlägigen Tätigkeiten trotz der Verordnung (EU) 2020/466⁷ über befristete Maßnahmen zur Eindämmung der Risiken bei bestimmten schweren Störungen in den Kontrollsystemen von Mitgliedstaaten aufgrund von COVID-19.

Aufgrund der genannten Einschränkungen konnten in bestimmten Fällen keine Schlussfolgerungen zu Durchsetzung und Wirksamkeit der Einfuhrmaßnahmen gezogen werden. Die Bewertung von Kosten und Nutzen wurde durchgeführt, soweit dies trotz des Umstands, dass die abgefragten quantitativen Daten nur sporadisch zurückgemeldet wurden, oder anhand von Daten aus der Wirtschaftsliteratur möglich war. Stattdessen wurde eine eingehende qualitative Analyse von Kosten und Nutzen durchgeführt. Aus all diesen Gründen hat sich die Kommission darauf beschränkt, Themen zu benennen, die noch eingehender behandelt werden sollten.

2 EINFUHRVERFAHREN

Seit der Aufnahme von Vorschriften über RNQP in die Verordnung haben die NPPO die Verantwortung für die amtlichen Kontrollen bezüglich RNQP von den Zertifizierungsbehörden übernommen. Obwohl die Umsetzung der RNQP-Vorschriften bei der Einfuhr hinsichtlich des Ziels, ihre Einhaltung sicherzustellen, als wirksam betrachtet werden könnte, wurde sie von 25 % der NPPO, 41 % der Unternehmer und 5 von 6 Zertifizierungsbehörden negativ bewertet, was mit mangelnder Kohärenz zwischen den Pflanzenschutz- und den PRM-Vorschriften begründet wurde. Unterschiedliche Ansichten bestanden zu der Frage, ob die Einhaltung der RNQP-Maßnahmen, die bisher kein

⁵ <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC126792>
<https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC126791>
<https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC126695>
<https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC126790>

⁶ https://ec.europa.eu/food/audits-analysis/audit_reports/index.cfm

⁷ ABl. L 98 vom 31.3.2020, S. 98.

Gegenstand von Artikel 71 Absatz 2 der Verordnung ist, in die Rubrik „Zusätzliche Erklärung“ des PGZ aufgenommen werden sollte.

Aus den Antworten geht hervor, dass die höhere Effizienz der amtlichen Kontrollen ein klarer Nutzen der Verordnung ist. Infolge der Umsetzung der Verordnung führen nun fast zwei Drittel der NPPO und Zertifizierungsbehörden die Kontrollen bezüglich RNQP und QP gleichzeitig durch, während dieser Anteil in der Vergangenheit bei nur 30 % gelegen hatte. Die finanziellen Auswirkungen der Verordnung im Zusammenhang mit der Durchführung dieser Kontrollen sind offenbar sehr gering, denn die meisten Zertifizierungsbehörden gaben an, es habe keinen Kostenanstieg gegeben. Dies wird auch durch die Angaben der privaten Unternehmer bestätigt.

Unklarheit scheint darüber zu bestehen, welche Maßnahmen im Falle von RNQP-bezogenen Verstößen zu ergreifen sind. Mehr als die Hälfte der Befragten weist nicht konforme Sendungen zurück und informiert das betreffende Drittland. Nur sehr wenige Befragte gaben an, beim Unternehmer bezüglich spezieller Behandlungen nachzufragen. Einige von ihnen würden die Ausarbeitung entsprechender Leitlinien begrüßen. Fast 75 % der Befragten würden es im Interesse der Transparenz befürworten, dass RNQP-bezogene Verstöße an TRACES-NT gemeldet werden. Eine solche Meldung ist in der Verordnung jedoch nicht vorgesehen.

Die Zweckmäßigkeit von Artikel 49 für Maßnahmen gegen neu festgestellte Schädlingsrisiken konnte aufgrund der unzureichenden Rückmeldungen nicht bewertet werden.

3 PFLANZENGESUNDHEITSZEUGNISSE

Die mit Artikel 73 der Verordnung eingeführte Ausweitung der Verpflichtung zur Beifügung eines PGZ (im Folgenden „PGZ-Ausweitung“) auf Waren des Anhangs XI Teil B der Verordnung (EU) 2019/2072 (im Folgenden „neue Waren“) hat sich als vorteilhaft für den Schutz der EU vor Schädlingen erwiesen. Es wurden eindeutige Vorteile festgestellt: bessere Rückverfolgbarkeit, besserer Schutz vor Schädlingen und verstärkte Rechenschaftspflicht der Nicht-EU-NPPO. Darüber hinaus gaben etwa 33 % der Nicht-EU-NPPO an, ihre Fähigkeit, Schädlinge bei vor der Ausfuhr durchgeführten Inspektionen festzustellen, habe sich verbessert.

Darüber hinaus gab der Großteil der Unternehmer an, die PGZ-Ausweitung habe sich nicht auf die Wettbewerbsbedingungen ausgewirkt bzw. habe zu positiven Veränderungen geführt, indem das Bewusstsein für die Problematik geschärft wurde, die Vorschriften angeglichen wurden und mehr Kontrollen durchgeführt werden.

Während 22 % der Befragten der Ansicht waren, die Gesamtsituation des PGZ-Systems habe sich verbessert, und 35 % die Situation als gleich geblieben beurteilten, betrachteten 15 % der Befragten, darunter vorwiegend Unternehmer, die Situation als verschlechtert, da ihnen die neue Verpflichtung im Vergleich zu den damit verbundenen Risiken als unverhältnismäßig erscheint. Zu der Frage, ob der Übergang zu den neuen Anforderungen reibungslos verlief, ließ sich keine Schlussfolgerung ziehen, da ihn 42 % der Befragten zwar als problemlos

beurteilten, aber 38 % für problematisch hielten (unterschiedliche Anforderungen für Waren in Teil A und in Teil B von Anhang XI, die den Unternehmern schwer zu vermitteln sind, z. B. muss eine Voranmeldung an den Grenzkontrollstellen (GKS) nur bei Waren aus Teil A erfolgen; Unterscheidung zwischen Teil A und Teil B; Ermittlung von im Fernabsatz verkauftem Saatgut). Nach Ansicht der Nicht-EU-NPPO ist es jetzt komplizierter, die neuen Waren zu ermitteln und insbesondere den Verwendungszweck, von dem abhängt, ob ein PGZ erforderlich ist. Die Kriterien zur Unterscheidung solcher Waren, für die früher kein PGZ erforderlich war, sind jedoch die gleichen geblieben.

Die PGZ-Ausweitung könnte sich auch für das allgemeine Funktionieren des Handels als vorteilhaft erweisen. Private Akteure beobachten einen Rückgang betrügerischer Praktiken, eine Zunahme des Vertrauens zwischen den Akteuren in der Lieferkette, eine verbesserte Fähigkeit zur Überwachung von Verträgen und eine allgemeine Risikominderung.

Darüber hinaus scheint die PGZ-Ausweitung das Bewusstsein für Fragen der Pflanzengesundheit bei Unternehmern, zuständigen Behörden und in der Bevölkerung erhöht zu haben.

Negativ zu vermerken ist, dass die PGZ-Ausweitung offenbar den Verwaltungsaufwand und die damit verbundenen Kosten erhöht hat. Für die Verbände auf EU-Ebene fiel die höhere Arbeitsbelastung ebenso stark ins Gewicht. Drei Mitgliedstaaten passten ihre IT-Systeme mit begrenztem Kostenaufwand an, und ein Mitgliedstaat verbesserte seine Einrichtungen zur Durchführung von Inspektionen. Vier Mitgliedstaaten erhöhten den Umfang der Probenahmen und Tests zur Ermittlung potenzieller neu festgestellter Schädlingsrisiken, allerdings um weniger als 5 %.

Bei den Nicht-EU-NPPO verursachte die PGZ-Ausweitung einige Kosten, die vor allem durch Personalaufstockungen und die Modernisierung von Einrichtungen und Laboren anfielen.

Während die Durchführung der Kontrollen an den Eingangsstellen in die EU durch die zusätzlichen Waren offenbar zeit- und kostenaufwendiger geworden ist (wie von 44 % der privaten Akteure angegeben), wurde die Fähigkeit, langfristige Investitionen oder strategische Entscheidungen zu treffen, nicht wesentlich beeinträchtigt (nur 17 % der Befragten nahmen solche Beeinträchtigungen wahr).

Den Angaben zufolge wurden nur sehr wenige Sendungen (vorwiegend Saatgut, Obst und Schnittblumen) wegen fehlender oder unvollständiger PGZ für die neuen Waren zurückgewiesen. Alle befragten EU-Akteure gaben an, bei den Einfuhrmengen in die EU, der EU-Produktion oder den Preisen für die neuen Waren keine größeren Veränderungen festgestellt zu haben. Die Antworten der Nicht-EU-NPPO waren zwar begrenzt, bestätigten aber, dass es weder zu Veränderungen bei den Ausfuhrmengen in die EU noch zu höheren Kosten für die Ausfuhrer kam. Die Antworten der Akteure stimmen mit der Schlussfolgerung in Soto et al. (2021) überein, wonach die Änderung der Rechtsvorschriften nur geringfügige Auswirkungen auf den Gesamthandel mit Pflanzen hatte. Die obligatorische Einfuhrkontrollrate von 1 % bei den neuen Waren wurde von vielen Befragten nicht als kompliziert empfunden, während fast ebenso viele Befragte Schwierigkeiten hatten, die

„neuen“ von den „alten“ geregelten Waren zu unterscheiden, und der Ansicht waren, dass einheitliche Verfahren in den Mitgliedstaaten fehlen.

Die Bestimmung in Artikel 71 Absatz 2 der Verordnung, wonach in Fällen, in denen der entsprechende Durchführungsrechtsakt mehrere Optionen zulässt, in das PGZ der vollständige Wortlaut der jeweils erfüllten Anforderung aufzunehmen ist, betrachtet mehr als die Hälfte der Befragten als eher klar, während 32 % sie für eher unklar halten: Für EU- und für Nicht-EU-NPPO ist die Anforderung klar, die privaten Akteure betrachten sie als unklar. Obwohl alle 27 Mitgliedstaaten den Erläuterungen der Kommission zugestimmt hatten, wiesen die Unternehmer und ihre Vertreter in ihren Antworten darauf hin, dass die Anforderung EU-weit nicht einheitlich umgesetzt wird und die unterschiedlichen Ansätze schwer nachvollziehbar sind. Diese Schwierigkeiten bestanden jedoch nur zu Beginn der Umsetzung dieser Anforderung.

Die Ausweitung der PGZ-Anforderung auf Pflanzen, die von Reisenden mitgeführt werden, wird ebenfalls als vorteilhaft angesehen, da über 80 % der Akteure angaben, dies habe zu einem besseren Schutz der EU vor Schädlingen geführt. Von der allgemeinen Öffentlichkeit gingen zu wenige Antworten (17) ein, um eine Bewertung vornehmen zu können.

4 VERBOTE

Nach Artikel 40 der Verordnung ist die Einfuhr bestimmter Waren in das Gebiet der Union verboten. Das derzeitige Verfahren für die Gewährung von Ausnahmen von Einfuhrverboten, d. h. die Genehmigung der Einfuhr ansonsten verbotener Waren auf der Grundlage von Informationen, die von den interessierten Ländern vorgelegt werden, hat relativ gut funktioniert. Dennoch könnte eine weitergehende Standardisierung dieses Verfahrens in Betracht gezogen werden. Das derzeitige Verfahren für die Gewährung von Ausnahmen von Einfuhrverboten beurteilten 47 % der Befragten als zufriedenstellend und 30 % als nicht zufriedenstellend. Bei den Verbänden auf EU- und Mitgliedstaatenebene überwiegt die Unzufriedenheit, wobei als Gründe langwierige Verfahren, mangelnde Transparenz, die unzureichende wissenschaftliche Grundlage und der erhöhte Verwaltungs- und Kostenaufwand angegeben wurden.

Artikel 42 der Verordnung, der sich auf Pflanzen, Pflanzenerzeugnisse und andere Gegenstände mit hohem Risiko (HRP) bezieht, kann als wirksame Bestimmung zur Verbesserung des Schutzes der EU vor Schädlingen angesehen werden, wie 61 % der Befragten bestätigten, die auch die HRP-Liste im Anhang der Verordnung (EU) 2018/2019⁸ und die Verfahren in der Verordnung (EU) 2018/2018⁹ als verständlich beurteilten. Dies spiegelt sich auch darin wider, wie die Auswirkungen der HRP-Liste auf die Wahrscheinlichkeit von Ausbrüchen bewertet werden, die nur ein Verband als „erhöht“ ansah. Die Mehrheit der Befragten teilte auch die Auffassung, dass die Strenge des Verbots angemessen ist, wobei 7 Verbände und 4 NPPO gegenteiliger Meinung waren. Schließlich wurde mehr Transparenz hinsichtlich des Verfahrens zur Erstellung der HRP-Liste gefordert.

⁸ ABl. L 323 vom 19.12.2018, S. 10.

⁹ ABl. L 323 vom 19.12.2018, S. 7.

Neben dem besseren Schutz der EU vor Schädlingen und der besseren Vorbereitung auf potenzielle, neu festgestellte Schädlingsrisiken (Letzteres wurde den für Waren durchgeführten Risikobewertungen zugeschrieben), die von der Mehrheit der Befragten (69 %) als Vorteile genannt wurden, führten 50 % die bessere Aufklärung über den notwendigen Schutz der EU vor Schädlingen als zusätzlichen Vorteil an.

Die meistgenannte negative Auswirkung ist die Zunahme des Verwaltungsaufwands, die von 29 der 77 Akteure auf die Komplexität der Grenzkontrollen, Inspektionen und Überwachungsmaßnahmen zurückgeführt wird. Gleichzeitig bestehen aufgrund der zusätzlich bereitgestellten Ressourcen mehr Kapazitäten, um die Waren der HRP-Liste zurückzuverfolgen und bereits von der Liste gestrichene HRP zu ermitteln.

Neben den gezielten Schulungen zu Pflanzenschutzthemen, die von der Kommission im Rahmen des BTSF-Programms organisiert wurden, haben auch andere Akteure, vornehmlich NPPO, zusätzliche Schulungsmaßnahmen durchgeführt, um die Umsetzung des Einfuhrverbots für HRP zu erleichtern. Die GD SANTE, die EFSA und 13 der 21 EU-NPPO gaben an, ihre Verbreitungsaktivitäten deutlich verstärkt zu haben. Private Akteure bewerteten die Verbreitungsmaßnahmen, insbesondere die der EFSA und der NPPO, insgesamt als positiv.

Gemessen an der Inlandserzeugung, den Preisen und Verkäufen wirkte sich das Einfuhrverbot für HRP nicht nennenswert auf den Binnenmarkt aus und auch nicht auf die Ausfuhrkapazitäten der Unternehmer und ihre Fähigkeit, langfristige Investitionen zu tätigen, oder auf die tatsächliche Zahl der Unternehmer in diesem Sektor. Die Unternehmer sowie die Verbände auf Mitgliedstaaten- und EU-Ebene sind jedoch der Ansicht, dass der Handel mit HRP komplexer geworden ist, was sie vor allem darauf zurückführen, dass Lieferanten für neue Pflanzen gefunden werden müssen. Es ist ihnen jedoch gelungen, die verbotenen HRP-Arten durch andere Arten zu ersetzen. Die Rückmeldungen der Akteure werden durch die Ergebnisse der Handelsanalyse in Soto et al. (2021) bestätigt.

Die vier Nicht-EU-NPPO, die angaben, ein Dossier zur Aufhebung des Einfuhrverbots von HRP aus ihrem Land vorgelegt zu haben, halten das Verfahren für kompliziert, da zu spezifische Informationen verlangt würden und keine ausführlichen Leitlinien verfügbar seien. Zudem beurteilten die Akteure die Inspektionen und ihre Kapazitäten zur Zertifizierung von aus der Liste gestrichenen HRP als komplex, doch dieses Problem konnte durch mehr Schulungen gelöst werden. Zur Quantifizierung der Kosten lagen zu wenige Daten vor, um eine Bewertung vornehmen zu können.

Die Bestimmungen der Artikel 8 und 48 der Verordnung, die sich auf Material für die Zwecke amtlicher Tests, für wissenschaftliche oder andere damit zusammenhängende Zwecke beziehen, scheinen vereinfacht worden zu sein, wie die Mehrheit der Befragten bestätigte, wobei jedoch 11 von 31 Befragten – darunter 3 der 4 Laboratorien, die die Hauptverwender solcher Materialien sind – die gegenteilige Ansicht vertreten. Die Mehrheit der Befragten (32 %) bewertete die Erfahrungen mit dem Genehmigungsschreiben als unbefriedigend und gab folgende Gründe an: Probleme mit der Anerkennung des Schreibens durch Nicht-EU-Behörden, Verwaltungsaufwand, mangelnde Klarheit der Bestimmung,

fehlende Harmonisierung zwischen den Mitgliedstaaten und die Notwendigkeit, das Genehmigungsschreiben bei ein und demselben Versender immer wieder neu abzufragen.

Die Bestimmungen der Artikel 60 bis 64 der Verordnung, die sich auf die Nutzung von Quarantänestationen und geschlossenen Anlagen beziehen, können als zufriedenstellend betrachtet werden, wie von der großen Mehrheit der Befragten bestätigt wurde. Das Verfahren zur Freigabe von Material aus der Quarantäne schätzen alle Befragten offenbar als klar und effizient ein.

5 AMTLICHE KONTROLLEN

Der Bereich Pflanzengesundheit wurde in den Geltungsbereich der OCR aufgenommen, und die Einfuhrkontrollen werden nun mit wenigen Ausnahmen nach denselben Verfahren durchgeführt wie in anderen Bereichen der Lebensmittelkette.

Wie in der Einleitung im Zusammenhang mit den Einschränkungen bereits angemerkt, hatte der Fragebogen zur OCR eine geringe Rücklaufquote.

Über den Grad der Wirksamkeit und Harmonisierung der Einfuhrkontrollen konnten keine Schlussfolgerungen gezogen werden: 35 der 65 Akteure, die Antworten übermittelten, bewerteten die Umsetzung der neuen Regelung für Einfuhrkontrollen als wirksam und harmonisiert, während die Auswertung der ersten fünf einer Reihe von 15 bis 20 Audits der Kommission zur Umsetzung der OCR Schwachstellen aufzeigte, da die Mitgliedstaaten nicht sicherstellten, dass die für GKS und KS geltenden Mindestanforderungen erfüllt werden. Die Überprüfungsverfahren, dokumentierten Verfahren, Überwachungs- und Stichprobenpläne, mit denen die Einheitlichkeit der Warenkontrollen sichergestellt werden soll, befinden sich alle in unterschiedlichen Entwicklungsstadien. TRACES-NT ist einsatzbereit, aber in den Mitgliedstaaten bestehen weiterhin Mängel bei der Umsetzung der Anforderungen an Sendungen für den persönlichen Gebrauch und Holzverpackungsmaterial.

Die Nutzung von TRACES-NT kann als eine wichtige durch die OCR herbeigeführte Verbesserung betrachtet werden. Die angebotene Funktion zur Meldung von Verstößen bei der Einfuhr wurde von 80 % der Befragten als wirksam eingestuft. Positiv bewerteten die NPPO auch die Integration mit anderen Systemen, die Benutzerfreundlichkeit und die Verfügbarkeit von Informationen.

Mit der OCR wurden neue Vorschriften für Kontrollen an Kontrollstellen (KS) und für risikobasierte Kontrollen von Transitwaren eingeführt. Obwohl diese Kontrollen erst seit kurzer Zeit durchgeführt werden, konnten sie als effizient angesehen werden, wie 47 von 52 bzw. 31 von 36 Befragten angaben.

Durch die Festlegung harmonisierter Vorschriften für die Probenahme für Warenuntersuchungen durch Sichtprüfung (Anhang III der Verordnung (EU) 2019/2130¹⁰) wurde das System der amtlichen Kontrollen wesentlich verbessert. Bei früheren Überprüfungsreihen waren nämlich erhebliche Unterschiede bei den Probenahmen für Warenuntersuchungen festgestellt worden, was von der Kommission und den Mitgliedstaaten

¹⁰ ABl. L 321 vom 12.12.2019, S. 128.

damals als Schwachstelle angesehen wurde. Aus den Antworten geht hervor, dass der Stichprobenumfang jetzt einheitlicher festgelegt wird, weil eindeutiger Anforderungen bestehen. Einige Akteure wiesen jedoch darauf hin, dass bei Sendungen mit kleinen Partien verschiedener Waren der Stichprobenumfang unverhältnismäßig hoch sein muss, damit das in den Rechtsvorschriften festgelegte Mindestvertrauensniveau erreicht wird, und 33 % forderten eine stärkere Harmonisierung in Bezug auf die von den Kontrollen auszunehmenden Mindestmengen. Mit der Verordnung (EU) 2019/2130 wurden auch neue Bestimmungen für die Probenahme und Untersuchung auf latente Infektionen eingeführt. Den Rückmeldungen auf den Fragebogen zufolge hatten diese neuen Bestimmungen keine Auswirkungen auf die Kosten, ermöglichten aber die routinemäßige Durchführung dieser Untersuchungen.

Die meisten NPPO haben weder ihr Personal aufgestockt noch die Arbeitsbelastung erhöht, um die aus der OCR resultierenden Änderungen umzusetzen. Das BTSF-Programm der Kommission umfasste eine spezielle, an Inspektoren für Pflanzengesundheit gerichtete Schulungseinheit zur neuen OCR. Zusätzlich führte fast die Hälfte der Befragten Schulungs- und Aufklärungsmaßnahmen zur OCR durch.

Was die Anzahl der GKS und KS anbelangt, hat sich infolge der legislativen Änderungen nur sehr wenig geändert. Vier NPPO schlossen Eingangsorte und drei NPPO schlossen zugelassene Einrichtungen am Bestimmungsort, was hauptsächlich auf geringere Einfuhrmengen, Gründe der Kosteneffizienz und finanzielle Umstrukturierungen zurückzuführen ist.

Aus den Antworten von 25 % der Unternehmer und ihrer Verbände geht hervor, dass die Vorteile aus den Änderungen der OCR dadurch abgeschwächt werden, dass sich die Einfuhrkapazität für Pflanzen und pflanzliche Erzeugnisse verringert hat. Dieser Rückgang ist vor allem darauf zurückzuführen, dass die Waren nunmehr auf der Grundlage des PGZ abgefertigt werden, während früher die Abfertigung auf der Grundlage des Beförderungspapiers erfolgte, das verschiedene PGZ abdeckte. Darüber hinaus gab fast jeder dritte Befragte aus dem Privatsektor an, dass die Kosten für Kontrollen gestiegen seien, wenn auch um weniger als 10 %. Ähnlich viele Befragte schätzten jedoch ein, dass die Kosten gleich geblieben sind.

Mehr als die Hälfte der NPPO stimmte darin überein, dass die Kosten für Verbrauchsmaterial zur Durchführung von Kontrollen unverändert geblieben sind. Darüber hinaus gaben 67 % der NPPO an, dass der Zeitaufwand für die Durchführung der Kontrollen entweder gleich geblieben oder um weniger als 10 % gestiegen ist. Den Angaben der NPPO zufolge entstanden ihnen keine zusätzlichen Kosten, was auch auf die Kosten der Kontrollen an den GKS und für die von den Betreibern und Verbänden angegebenen Gesamtkosten zutrifft.

Bei den Kosten für die Einführung eines Überwachungsplans für Holzverpackungsmaterial und die Aktualisierung der Inspektionsprotokolle gaben 2 NPPO einen Anstieg an, jedoch um weniger als 10 %.

Um die Anforderungen der OCR hinsichtlich Kontrollen des Gepäcks von Reisenden umzusetzen, behielten die meisten NPPO den risikobasierten Ansatz bei, den sie bereits vor der Umsetzung der OCR angewendet haben. Die Mehrheit der NPPO hat jedoch die

Dokumentenprüfung für PGZ an die Zollbehörden delegiert, und nur wenige mussten ihre Einrichtungen für die Durchführung dieser Kontrollen aufrüsten.

Die Vorschrift, wonach zum Anpflanzen bestimmte Pflanzen, die in Keimruhe in die EU eingeführt werden, nach der Einfuhr kontrolliert werden müssen, war zum Zeitpunkt der Befragung erst seit etwas mehr als einem halben Jahr in Kraft. Dies könnte erklären, warum 61,1 % der Befragten keine Meinung dazu hatten. 22,3 % der Befragten stuften die Maßnahme aber als wirksam ein. Die Hälfte der antwortenden NPPO wies auf die Komplexität der Rückverfolgung von Waren hin, die über andere Mitgliedstaaten eingeführt werden. Was die Organisation der Kontrollen nach der Einfuhr anbelangt, so betrachteten die meisten NPPO das Verfahren als einfach, aber ein nicht unerheblicher Teil bewertete es als überhaupt nicht einfach. Hinsichtlich der Anzahl und Kosten der Inspektionen, die nach der Einfuhr an zum Anpflanzen bestimmten, in Keimruhe eingeführten Pflanzen durchgeführt wurden, lagen zu wenige Daten für eine Schlussfolgerung vor.

Was die Kontrollen von im elektronischen Handel verkauften Waren anbelangt, gaben die meisten Befragten an, dass die Kontrollen für den Fernabsatz auf die gleiche Weise durchgeführt werden sollten wie für die traditionelle Lieferkette, um im Zusammenhang mit der Aufrechterhaltung des Schutzniveaus gegen Pflanzenschutzrisiken gleiche Wettbewerbsbedingungen sicherzustellen.

6 SCHLUSSFOLGERUNGEN

Auf der Grundlage der ausgewerteten Daten lässt sich der Schluss ziehen, dass die Verordnung und die Einbeziehung der Pflanzenschutzkontrollen in den Geltungsbereich der OCR dazu beigetragen haben, die Ziele – nämlich die Verbesserung des Pflanzenschutzes in der EU und die Verstärkung proaktiver Maßnahmen gegen Schädlinge – zu erreichen, und zwar in Übereinstimmung mit dem IPPC unter Befolgung risikobasierter und transparenter Ansätze. Die NPPO äußerten sich positiv zu den Bestimmungen, die für Klarheit bei den Pflanzenschutzkontrollen sorgen, und zu den Bestimmungen, die den Schutz der EU vor Schädlingen weiter verbessern. Bestimmungen, deren Einführung zu Schwierigkeiten im bereits etablierten Handel geführt hat, wurden von den Verbänden auf EU- und Mitgliedstaatenebene negativ bewertet.

Darüber hinaus deutet die Auswertung der von den Interessengruppen eingeholten Rückmeldungen zu den Änderungen der PGZ-Anforderungen, den Änderungen aufgrund der OCR und der Einführung des vorübergehenden Einfuhrverbots für HRP zusammen mit der Analyse der verfügbaren Handelsdaten (Soto et al. 2021) darauf hin, dass der Nutzen die Kosten überwiegt. Ein wichtiger Aspekt, der zu dieser positiven Bewertung beigetragen haben könnte, sind die Schulungs- und Verbreitungsmaßnahmen. Weniger eindeutig ist die Situation bezüglich der Änderungen, die die Verfahren bei der Einfuhr und insbesondere RNQP betreffen. Die EU- und Nicht-EU-Behörden messen den Vorteilen der legislativen Änderungen stärkeres Gewicht bei als die privaten Akteure. Letztere sehen in der Regel eine größere Anzahl geringfügiger Schwachstellen bei der Umsetzung der legislativen Änderungen und weisen auf Bereiche hin, in denen noch Verbesserungsbedarf besteht.

Um die Wirksamkeit und die praktische Umsetzung der Verordnung und der OCR-Vorschriften zu verbessern und sie noch zweckmäßiger zu gestalten, sollten einige Bereiche

für weitere Erörterungen in Betracht gezogen werden. Diese betreffen 1) die Verbesserung der Kohärenz der Bestimmungen für RNQP und ihre Kontrollen, 2) die Verfahren für die Gewährung von Ausnahmen von Einfuhrverboten gemäß Artikel 40 der Verordnung, 3) die Verbesserung der Transparenz der Verfahren für Pflanzen mit hohem Risiko gemäß Artikel 42 sowie 4) gezielte amtliche Kontrollen von Pflanzen und Pflanzenerzeugnissen, die im Fernabsatz eingeführt werden. Etwaige Änderungen sollten jedoch nur begrenzt erfolgen, da sie hauptsächlich Anpassungen an einem bereits funktionierenden System betreffen würden.