DE 2020

05

Sonderbericht

Nachhaltige Verwendung von Pflanzenschutzmitteln: begrenzter Fortschritt bei der Messung und Verringerung von Risiken

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF

Inhalt

	Ziffer
Zusammenfassung	I-X
Einleitung	01-08
EU-Politik im Bereich der Pflanzenschutzmittel	01-08
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	09-11
Bemerkungen	12-63
Ein schleppender Start beeinträchtigte die nachhaltige Verwendung von Pflanzenschutzmitteln	12-20
Die ersten Schritte der Umsetzung der Richtlinie in die Praxis verzögerten sich	12-16
Die Kommission ergreift seit 2016 vermehrt Maßnahmen	17-20
EU-Maßnahmen schaffen nur geringe Anreize für Landwirte, integrierten Pflanzenschutz anzuwenden	21-43
Die Kommission und die Mitgliedstaaten fördern den integrierten Pflanzenschutz, aber die Durchsetzung ist mangelhaft	21-27
Die Gemeinsame Agrarpolitik leistet nur einen geringen Beitrag zur Durchsetzung des integrierten Pflanzenschutzes	28-35
An der Entwicklung nichtchemischer Methoden wird gearbeitet, doch bislang gibt es nur eine kleine Anzahl an Pflanzenschutzmitteln mit geringem Risiko	36-43
Die Kommission begann erst 2019 mit der Berechnung EU-weiter Risikoindikatoren für die Verwendung von Pflanzenschutzmitteln	44-63
Die Mitgliedstaaten überwachen Wirkstoffe in Gewässern, doch es liegen keine EU-weiten Daten zur Verwendung von Pflanzenschutzmitteln vor	44-52
Die Nützlichkeit der EU-weiten Pflanzenschutzmittel-Risikoindikatoren ist begrenzt	53-63
Schlussfolgerungen und Empfehlungen	64-74

Anhänge

Anhang I – Wichtigste EU-Rechtsvorschriften zu Pflanzenschutzmitteln

Anhang II – Wichtigste Schritte bei der Bewertung der Sicherheit von Pflanzenschutzmitteln in der EU

Anhang III – Allgemeine Grundsätze des integrierten Pflanzenschutzes gemäß Anhang III der Richtlinie

Begriffe und Abkürzungen

Antworten der Kommission

Prüfungsteam

Zeitschiene

Zusammenfassung

I Pflanzenschutzmittel sind Pestizide, die von Landwirten verwendet werden, um Kulturpflanzen vor Schadorganismen, Schädlingen und Krankheiten zu schützen. In der EU liegt der Absatz von in Pflanzenschutzmitteln verwendeten Wirkstoffen bei über 350 000 Tonnen pro Jahr. Pflanzenschutzmittel können die Wasser- und Bodenqualität, die biologische Vielfalt und die Ökosysteme beeinträchtigen. Zudem können Rückstände davon in Lebensmittel gelangen.

II 1991 begann die EU mit der Schaffung eines Rechtsrahmens für die Zulassung von Pflanzenschutzmitteln, zur Förderung ihrer nachhaltigen Verwendung und zur Verringerung des Risikos, das Pflanzenschutzmittel für die menschliche Gesundheit und die Umwelt darstellen. Die Kommission genehmigt Wirkstoffe für die Verwendung in Pflanzenschutzmitteln, die in den Mitgliedstaaten zugelassen werden, und kontrolliert die Umsetzung der entsprechenden EU-Rechtsvorschriften in den Mitgliedstaaten. Außerdem fördert sie den integrierten Pflanzenschutz, um die Landwirte dazu anzuregen, zunächst präventive, natürliche oder andere nichtchemische Methoden der Schädlingsbekämpfung anzuwenden, bevor sie auf Pflanzenschutzmittel zurückgreifen.

III Vor dem Hintergrund wachsender Bedenken in der Bevölkerung und im Parlament hinsichtlich der mit der Verwendung von Pestiziden verbundenen Risiken nimmt die Kommission derzeit eine Bewertung der Rechtsvorschriften in diesem Politikbereich vor. Diesen Prozess wollte der Hof mit seiner Arbeit ergänzen.

IV Sein Hauptziel bestand darin, zu bewerten, ob das Risiko im Zusammenhang mit der Verwendung von Pflanzenschutzmitteln durch die EU-Maßnahmen verringert wurde. Die Kommission und die Mitgliedstaaten haben Maßnahmen zur Förderung der nachhaltigen Verwendung von Pflanzenschutzmitteln ergriffen. Allerdings stellte der Hof fest, dass bei der Messung und Verringerung der Risiken der Verwendung von Pflanzenschutzmitteln nur begrenzte Fortschritte erzielt wurden. Die Prüfungsarbeit ergab, dass die EU-Maßnahmen für eine nachhaltige Verwendung von Pflanzenschutzmitteln nur schleppend anliefen. Ferner ermittelte der Hof Schwachstellen im derzeitigen EU-Rahmen, die in diesem Bericht dargelegt werden.

V Der Hof untersuchte, ob durch die EU-Rechtsvorschriften wirksame Anreize zur Verringerung der Abhängigkeit von Pflanzenschutzmitteln geschaffen wurden. Nach EU-Recht sind Landwirte zu integriertem Pflanzenschutz verpflichtet, d. h., sie sollten nur dann auf Pflanzenschutzmittel zurückgreifen, wenn Prävention und andere Methoden versagen oder nicht wirksam sind. Zwar ist der integrierte Pflanzenschutz für Landwirte obligatorisch, doch sind sie nicht verpflichtet, Aufzeichnungen darüber zu führen, wie sie diesen umgesetzt haben. Zudem ist die Durchsetzung unzureichend.

VI Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) kann zur Unterstützung der nachhaltigen Verwendung von Pflanzenschutzmitteln beitragen, z. B. durch verpflichtende landwirtschaftliche Betriebsberatung und durch die Bereitstellung von Finanzhilfe für Maßnahmen wie den ökologischen Landbau und Umweltregelungen. Indem Zahlungen im Rahmen der GAP an die Erfüllung rechtlicher Anforderungen geknüpft werden, kann die Durchsetzung dieser Vorschriften gefördert werden, doch integrierter Pflanzenschutz stellt derzeit keine Anforderung für den Erhalt von Zahlungen im Rahmen der GAP dar.

VII Der Zugang zu alternativen Methoden und Produkten mit geringerem Risiko kann den Landwirten bei der Umsetzung des integrierten Pflanzenschutzes helfen. Die EU führte im Jahr 2009 eine Kategorie von "Pflanzenschutzmitteln mit geringem Risiko" ein, doch nur wenige solcher Mittel wurden bislang zur Verwendung zur Verfügung gestellt.

VIII Der Hof untersuchte, ob die Kommission und die Mitgliedstaaten das Risiko und die Umweltauswirkungen der Verwendung von Pflanzenschutzmitteln gemessen haben, und stellte fest, dass die erhobenen und verfügbar gemachten Daten nicht ausreichten, um eine wirksame Überwachung zu ermöglichen. Verfügbare EU-Statistiken über den Verkauf von Pflanzenschutzmitteln sind so stark aggregiert, dass sie ihren Nutzen verlieren, und die Statistiken über die landwirtschaftliche Verwendung von Pflanzenschutzmitteln waren nicht vergleichbar.

IX Im November 2019 veröffentlichte die Kommission ihre Schätzung zu zwei neuen harmonisierten Risikoindikatoren. Aus keinem der beiden Indikatoren geht hervor, inwieweit die Richtlinie im Hinblick auf die Erreichung des EU-Ziels der nachhaltigen Verwendung von Pflanzenschutzmitteln erfolgreich war.

X Auf der Grundlage dieser Feststellungen empfiehlt der Hof der Kommission,

1) sich zu vergewissern, dass die Mitgliedstaaten die allgemeinen Grundsätze des integrierten Pflanzenschutzes in praktisch anwendbare Kriterien überführen und sie auf Betriebsebene überprüfen, sodass sie mit Zahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik in der Zeit nach 2020 verknüpft werden können;

2) die Statistiken zu Pflanzenschutzmitteln bei der Überarbeitung der Rechtsvorschriften hinsichtlich ihrer Verfügbarkeit, Vergleichbarkeit und Zweckdienlichkeit zu verbessern;

3) zur Bewertung der Fortschritte im Hinblick auf die Erreichung der Politikziele die harmonisierten Risikoindikatoren zu verbessern oder neue zu entwickeln, damit die Verwendung von Pflanzenschutzmitteln berücksichtigt wird.

Einleitung

EU-Politik im Bereich der Pflanzenschutzmittel

01 Pflanzenschutzmittel sind Pestizide, die zur Bekämpfung von Schadorganismen, Schädlingen und Krankheiten eingesetzt werden, um die Lebensvorgänge von Pflanzen zu beeinflussen, Pflanzenerzeugnisse zu konservieren, unerwünschte Pflanzen oder Pflanzenteile zu vernichten oder deren Wachstum vorzubeugen. Unter den Begriff Pflanzenschutzmittel fallen Insektizide, Fungizide und Herbizide.

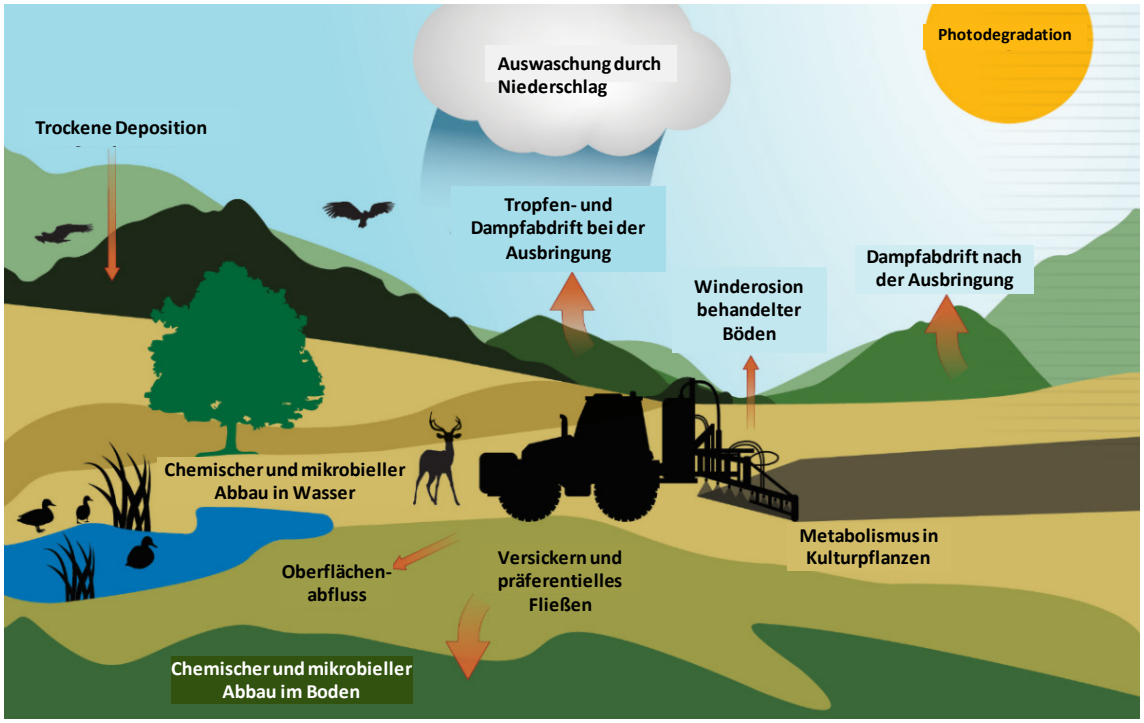
02 Der Einsatz von Pflanzenschutzmitteln kann die Umwelt belasten und die Qualität des Grundwassers und der Oberflächengewässer, die Bodenqualität, die biologische Vielfalt, die Ökosysteme und die menschliche Gesundheit gefährden, z. B. durch Rückstände in Lebensmitteln. Pflanzenschutzmittel, die auf Feldern versprüht werden, können in die umliegenden Böden und Gewässer gelangen (siehe ***Abbildung 1***). Sie haben Auswirkungen auf Pflanzen und Tiere und können einen Verlust an biologischer Vielfalt bewirken[1], einschließlich der Dezimierung von Insektenpopulationen. So wurden Pflanzenschutzmittel vom Weltbiodiversitätsrat (*Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*) als eine der zentralen Ursachen für den Rückgang der Bestäuberpopulation ermittelt[2].

---

[1] Geiger, F. et al, "Persistent negative effects of pesticides on biodiversity and biological control potential on European farmland", *Basic and Applied Ecology*, Elsevier Gmbh, 2010, S. 97-105.

[2] IPBES, "The assessment report of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services on pollinators, pollination and food production Ecosystem Services on pollinators, pollination and food production", Sekretariat des Weltbiodiversitätsrats IPBES, Bonn, Deutschland, 2016.

Abbildung 1 – Wie Pflanzenschutzmittel die Umwelt belasten können



Quelle: Clearwater, R. L., T. Martin und T. Hoppe (Hrsg.), "Environmental sustainability of Canadian agriculture: Agri-environmental indicator report series – Report #4", *Agriculture and Agri-Food Canada*, Ottawa, 2016, S. 155.

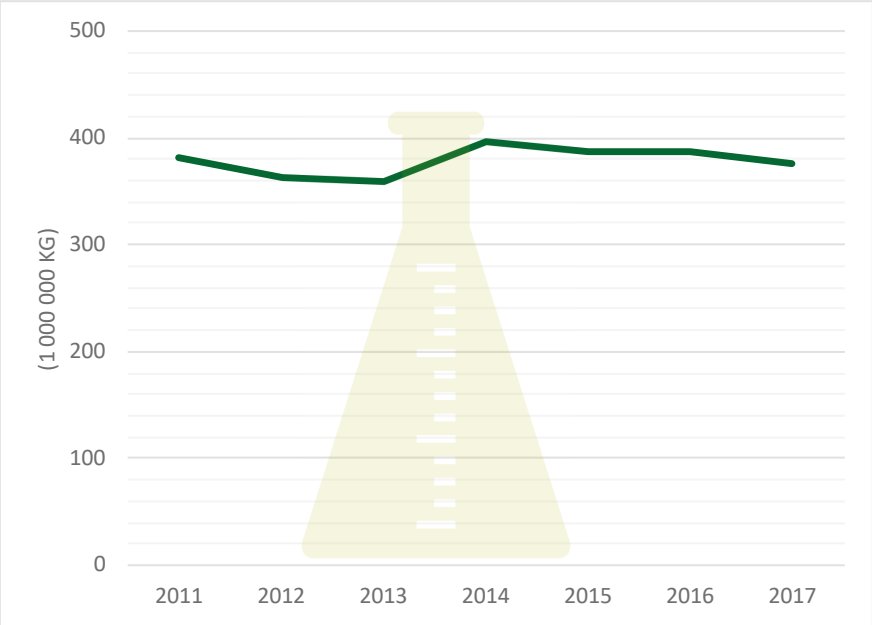
03 Seit 1991 verfügt die EU über gemeinsame Vorschriften für die Zulassung und Verwendung von Pflanzenschutzmitteln (zuvor hatte jeder Mitgliedstaat seine eigenen diesbezüglichen Gesetze). In ***Anhang I*** sind die wichtigsten EU-Rechtsvorschriften zu Pflanzenschutzmitteln aufgeführt. Alle Pflanzenschutzmittel durchlaufen ein zweistufiges Zulassungsverfahren: Im ersten Schritt genehmigt die Kommission die Wirkstoffe. Anschließend können die Mitgliedstaaten Pflanzenschutzmittel, die genehmigte Wirkstoffe enthalten, in kommerzieller Form zulassen (siehe ***Anhang II***). In den Genehmigungskriterien der EU ist festgelegt, dass Pflanzenschutzmittel keine schädlichen Auswirkungen auf die Gesundheit von Menschen oder Tieren und keine unannehmbaren Auswirkungen auf die Umwelt haben dürfen.

04 Die Mitgliedstaaten stellen der Kommission in regelmäßigen Abständen Statistiken zu Pflanzenschutzmitteln zur Verfügung, und Eurostat veröffentlicht auf jährlicher Basis EU-Statistiken zu Wirkstoffen in verkauften Pflanzenschutzmitteln[3]. Aus ***Abbildung 2*** geht hervor, dass die Gesamtverkäufe der in Pflanzenschutzmitteln

[3] "Verkauft" wird in diesem Bericht im Sinne der Definition von "Inverkehrbringen" in Artikel 3 Absatz 9 der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln und zur Aufhebung der Richtlinien 79/117/EWG und 91/414/EWG des Rates verwendet.

verwendeten Wirkstoffe in der EU in den letzten Jahren relativ stabil waren. Verkäufe von Pflanzenschutzmitteln korrelieren jedoch nicht unmittelbar mit den mit ihrer Verwendung verbundenen Risiken und Auswirkungen. Die Risiken und Auswirkungen von Pflanzenschutzmitteln sind unterschiedlich und hängen von ihren Wirkstoffen, aber auch von ihrer Zusammensetzung ab sowie davon, wo, wann und wie sie in der Praxis von den Verwendern ausgebracht werden.

Abbildung 2 – Gesamtverkäufe der in Pflanzenschutzmitteln verwendeten Wirkstoffe (EU-28)



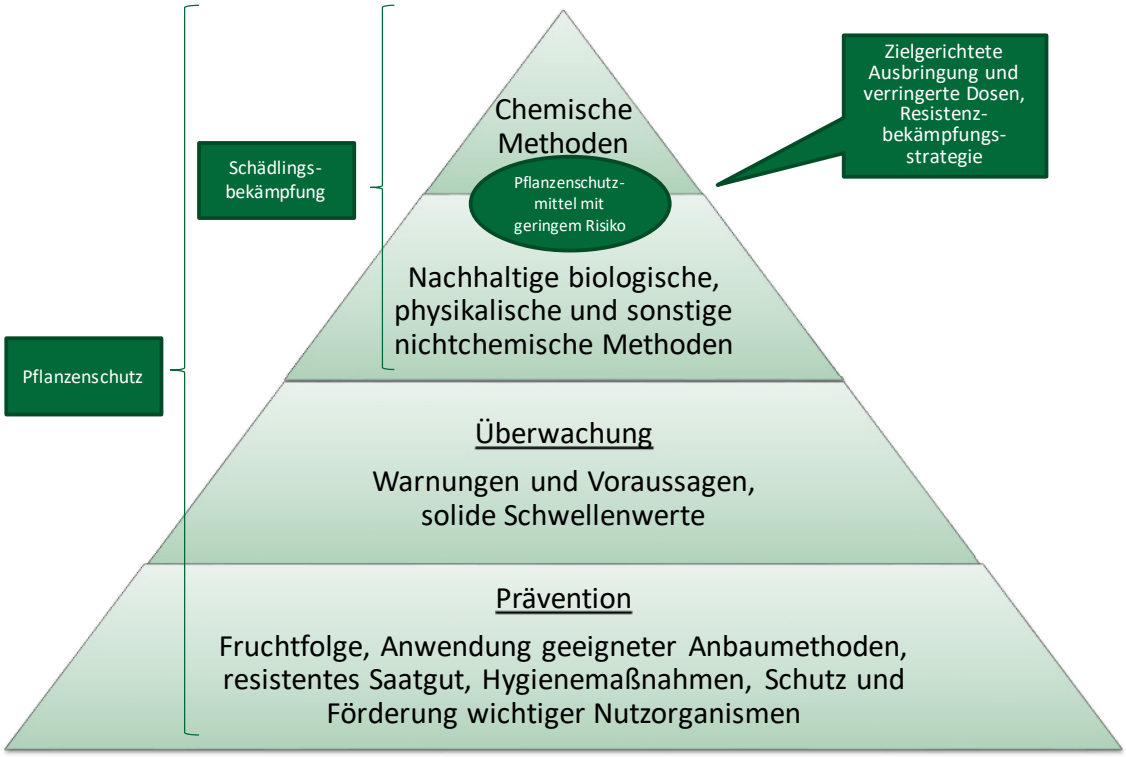
Quelle: Europäischer Rechnungshof, auf der Grundlage von auf der Eurostat-Website verfügbaren Daten (Datensatz mit Stand vom 22.7.2019). Diese Daten enthalten keine vertraulichen Informationen. Letztere belaufen sich nach Schätzung von Eurostat auf < 3 % der im gesamten Datensatz enthaltenen Verkäufe.

05 Mit der im Jahr 2009 erlassenen Richtlinie über die nachhaltige Verwendung von Pestiziden[4] (die "Richtlinie") wurde ein Rahmen geschaffen, der auf eine nachhaltige Verwendung von Pflanzenschutzmitteln abzielt. Erreicht werden soll dies durch die Verringerung der Risiken und Auswirkungen der Verwendung von Pflanzenschutzmitteln auf die menschliche Gesundheit und die Umwelt und die Förderung eines integrierten Pflanzenschutzes.

[4] Richtlinie 2009/128/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 über einen Aktionsrahmen der Gemeinschaft für die nachhaltige Verwendung von Pestiziden.

06 Der integrierte Pflanzenschutz ist ein aus den 1970er-Jahren stammendes Konzept, bei dem insbesondere die Prävention von Schädlingsbefall im Mittelpunkt steht und auf nachhaltige landwirtschaftliche Verfahren wie eine vielseitige Fruchtfolge und die Auswahl von schädlingsresistentem Saatgut zurückgegriffen wird. Es umfasst ferner die Überwachung von Schädlingen und die Festsetzung fundierter Schwellenwerte, die als Grundlage für die Entscheidung dienen, ob und wann eine Schädlingsbekämpfung erforderlich ist. Im Vergleich zur routinemäßigen Ausbringung von Pflanzenschutzmitteln ist der integrierte Pflanzenschutz ein umweltfreundlicherer Ansatz, bei dem "vernünftige" Verfahren kombiniert werden. Integrierter Pflanzenschutz ist eine Methode zur Verringerung der Abhängigkeit von Pflanzenschutzmitteln: Bei seiner Umsetzung greifen Landwirte erst nach erschöpfender Nutzung präventiver, physikalischer, biologischer oder anderer nichtchemischer Methoden der Schädlingsbekämpfung auf chemische Pflanzenschutzmittel zurück (siehe ***Abbildung 3***). Integrierter Pflanzenschutz ist ein bedeutender Teil der Pflanzenschutzmittel-Strategie der EU und seit 2014 obligatorisch[5].

Abbildung 3 – Grundsätze des integrierten Pflanzenschutzes



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Anhang III der Richtlinie 2009/128/EG.

[5] Artikel 14 Absatz 4 der Richtlinie.

07 Die Förderung alternativer Methoden und die Ermöglichung des Zugangs zu Produkten mit geringerem Risiko können zur Unterstützung einer nachhaltigeren Schädlingsbekämpfung beitragen. Mit der Pflanzenschutzmittelverordnung von 2009[6] ("Pflanzenschutzmittelverordnung") wurde das Konzept der Pflanzenschutzmittel mit geringem Risiko eingeführt. Für eine Zulassung als Mittel mit geringem Risiko dürfen Pflanzenschutzmittel keine anderen als genehmigte Wirkstoffe mit geringem Risiko[7] und keine bedenklichen Stoffe enthalten. Mit Stand September 2019 waren 16 Wirkstoffe als Wirkstoffe mit geringem Risiko genehmigt (3 % der genehmigten Wirkstoffe). Außerdem wurde mit der Pflanzenschutzmittelverordnung das Konzept der "Grundstoffe" eingeführt; die EU genehmigte 20 derartige Stoffe, die überwiegend zu anderen Zwecken als zum Pflanzenschutz eingesetzt werden (z. B. in Lebensmitteln).

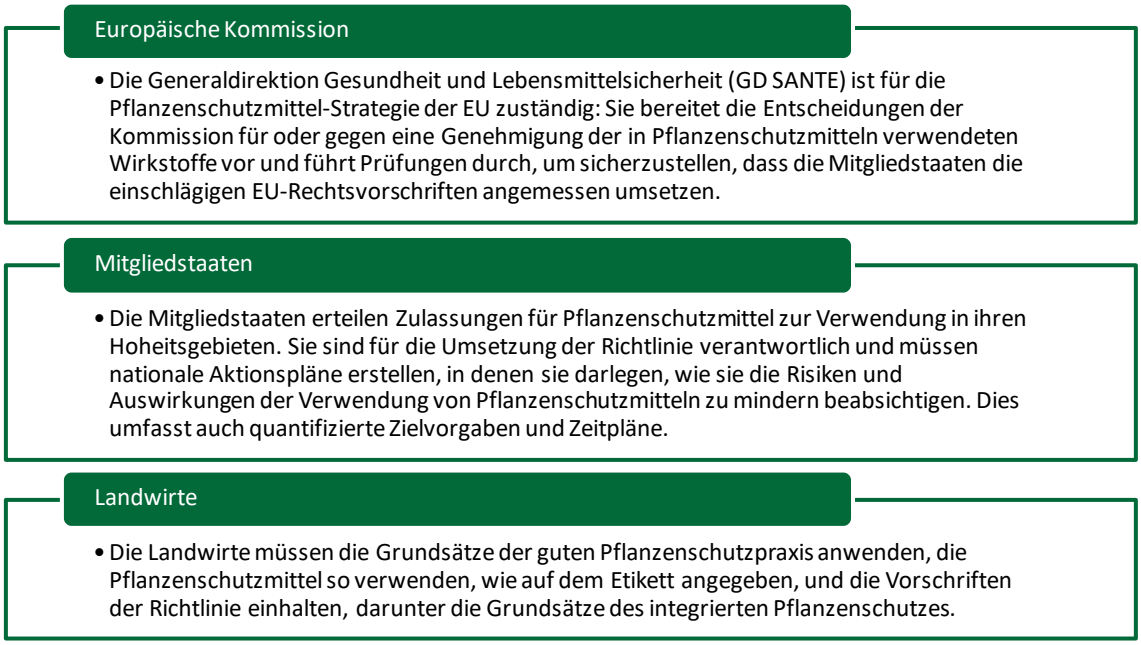
08 Die Kommission, die Mitgliedstaaten und die Verwender von Pflanzenschutzmitteln (z. B. Landwirte) spielen alle in der Pflanzenschutzmittel-Strategie der EU eine Rolle. In ***Abbildung 4*** sind einige der wichtigsten Zuständigkeiten dargestellt, die für diesen Bericht von Bedeutung sind.

---

[6] Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln und zur Aufhebung der Richtlinien 79/117/EWG und 91/414/EWG des Rates.

[7] Unter Nummer 5 des Anhangs II der Pflanzenschutzmittelverordnung sind die EU-Kriterien für Wirkstoffe mit geringem Risiko festgelegt.

Abbildung 4 – Wichtigste Zuständigkeiten im Rahmen der Pflanzenschutzmittel-Strategie der EU



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

09 Aufgrund des wachsenden Interesses vonseiten der Öffentlichkeit und seiner Adressaten (darunter das Europäische Parlament) beschloss der Hof, eine Prüfung im Bereich der Pflanzenschutzmittel-Strategie der EU durchzuführen. Die Kommission nimmt derzeit eine Bewertung der Rechtsvorschriften in diesem Politikbereich vor, und der Bericht des Hofes soll diese Bewertung ergänzen.

10 Das Hauptziel des Hofes bestand darin, zu bewerten, ob die EU-Maßnahmen zu einer Minderung des Risikos im Zusammenhang mit der Verwendung von Pflanzenschutzmitteln geführt haben. Dazu nahm der Hof den Zeitraum nach der 2009 erfolgten Überarbeitung des EU-Rahmens für Pflanzenschutzmittel in den Blick (in ***Abbildung I*** sind die wichtigsten EU-Rechtsvorschriften in diesem Bereich aufgeführt). Zur Beantwortung der Prüfungsfrage untersuchte der Hof, ob

- der EU-Rahmen Anreize zur Verringerung der Abhängigkeit von Pflanzenschutzmitteln schafft, einschließlich der Durchsetzung des integrierten Pflanzenschutzes und abschreckender Maßnahmen im Hinblick auf "herkömmliche" Pflanzenschutzmittel mit höherem Risiko;
- die Kommission und die Mitgliedstaaten das Risiko und die Umweltauswirkungen der Verwendung von Pflanzenschutzmitteln bewerten.

Ziel der Prüfung war es nicht, die wissenschaftlichen Bewertungen von Pflanzenschutzmitteln neu zu beurteilen.

11 Die Prüfung wurde von Februar bis September 2019 durchgeführt. Die Prüfungsarbeit umfasste strukturierte Befragungen bei der Kommission (Generaldirektion Gesundheit und Lebensmittelsicherheit, Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, Generaldirektion Umwelt und Eurostat) und der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit, Aktenprüfungen sowie Informationsbesuche in drei Mitgliedstaaten (Frankreich, Litauen und Niederlande). Der Hof wählte diese Mitgliedstaaten nach geografischen Gebieten (Süd-, Nord- und Mitteleuropa) aus[8], um Unterschieden in Bezug auf landwirtschaftliche Verfahren und Bedingungen sowie in Bezug auf Anstrengungen zur Risikominderung im Zusammenhang mit der Verwendung von Pflanzenschutzmitteln (Förderung des integrierten Pflanzenschutzes, Forschung, finanzielle Unterstützung) und die Anzahl zugelassener Pflanzenschutzmittel mit geringem Risiko Rechnung zu tragen. Prüfer des

[8] In Anhang I der Pflanzenschutzmittelverordnung sind die geografischen Gebiete festgelegt.

Hofes reisten in die Schweiz, um zu erfahren, wie ein Drittland Bedingungen des integrierten Pflanzenschutzes an Direktzahlungen an Landwirte koppelt. Der Hof überprüfte die nationalen Aktionspläne von 18 Mitgliedstaaten[9] im Zusammenhang mit der Minderung der Risiken der Verwendung von Pflanzenschutzmitteln sowie Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums für den Zeitraum 2014-2020 für Maßnahmen im Zusammenhang mit Pflanzenschutzmitteln und integriertem Pflanzenschutz. Zudem wurden 33 nach dem Zufallsprinzip ausgewählte Landwirte im Rahmen der Prüfungen zur Erstellung der Zuverlässigkeitserklärung des Hofes befragt.

[9] Die 18 überarbeiteten nationalen Aktionspläne, die der Kommission bis Juni 2019 übermittelt wurden, und zwar von Belgien, Dänemark, Estland, Finnland, Frankreich, Irland, Litauen, Luxemburg, Malta, Polen, Portugal, Österreich, Rumänien, Schweden, Slowenien, Spanien, der Tschechischen Republik und Zypern.

Bemerkungen

Ein schleppender Start beeinträchtigte die nachhaltige Verwendung von Pflanzenschutzmitteln

Die ersten Schritte der Umsetzung der Richtlinie in die Praxis verzögerten sich

12 Mit der Richtlinie von 2009 wurde ein Rahmen geschaffen, der auf die nachhaltige Verwendung von Pflanzenschutzmitteln und die Förderung des integrierten Pflanzenschutzes abzielt, unter Einschluss von alternativen Ansätzen und nichtchemischen Methoden. Die Mitgliedstaaten hatten zwei Jahre Zeit, um die Richtlinie in nationales Recht umzusetzen[10].

13 Die Kommission kontrollierte die fristgerechte Umsetzung und leitete Vertragsverletzungsverfahren gegen zwei Mitgliedstaaten[11] ein, die die Richtlinie bis 2012 noch nicht umgesetzt hatten. Allerdings überprüfte die Kommission weder die Vollständigkeit noch die Richtigkeit der Umsetzung durch die Mitgliedstaaten. So stellte der Hof fest, dass trotz der von Frankreich ergriffenen Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinie, zu denen die Förderung des integrierten Pflanzenschutzes gehört, die Anforderungen des integrierten Pflanzenschutzes nicht in französisches Recht übertragen wurden.

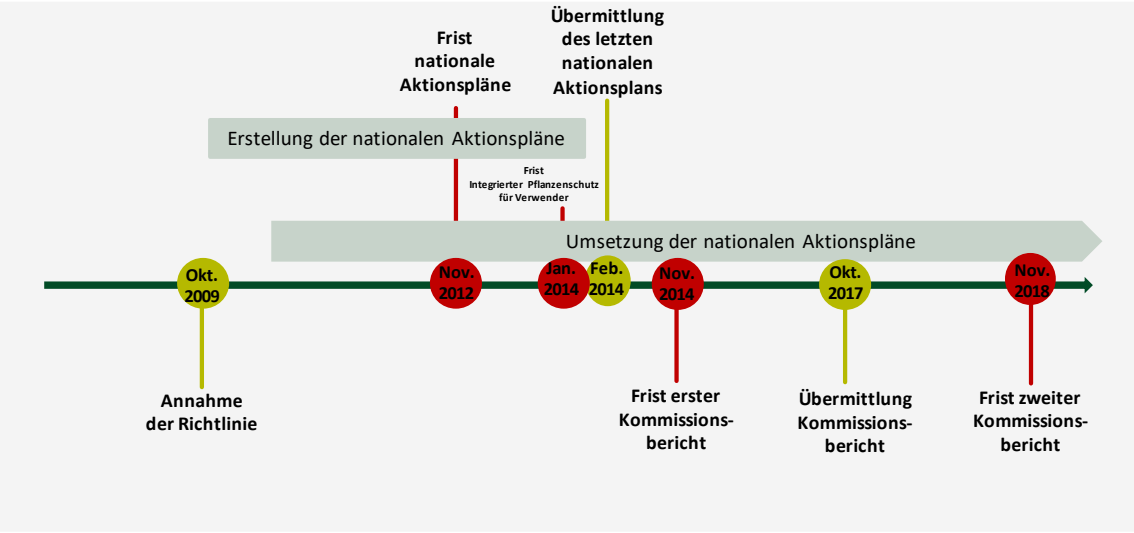
14 Bis zum 26. November 2012 mussten die Mitgliedstaaten nationale Aktionspläne ausarbeiten und darin u. a. ihre quantitativen Vorgaben, Ziele und Zeitpläne zur Verringerung der Risiken und Auswirkungen der Verwendung von Pflanzenschutzmitteln festlegen. In ***Abbildung 5*** sind die wichtigsten Ereignisse und der Zeitplan für die praktische Umsetzung der Richtlinie dargestellt.

---

[10] Artikel 23 der Richtlinie.

[11] Bulgarien und Luxemburg.

Abbildung 5 – Fristen und tatsächlicher zeitlicher Ablauf der wichtigsten Ereignisse



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Richtlinie und von Dokumenten der Kommission.

15 Nur ein Drittel der Mitgliedstaaten übermittelten der Kommission ihre nationalen Aktionspläne fristgerecht, doch im Februar 2014 lagen schließlich alle Pläne vor. Die Kommission verschickte an alle Mitgliedstaaten Mahnschreiben, in denen sie auf Schwachstellen in den ersten nationalen Aktionsplänen und Problembereiche bei der Umsetzung der Richtlinie hinwies. Ihren ersten Bericht an das Europäische Parlament und den Rat[12], der im November 2014 fällig gewesen wäre, legte sie erst im Oktober 2017 vor.

16 Die Mitgliedstaaten müssen ihre nationalen Aktionspläne alle fünf Jahre überprüfen und gegebenenfalls aktualisieren. Die Fristen für diese Überprüfung richten sich nach dem Zeitrahmen der ursprünglichen Pläne und reichen von 2016 bis 2019, da die Mitgliedstaaten der Kommission ihre ursprünglichen nationalen Aktionspläne zu unterschiedlichen Zeitpunkten übermittelten. Fast drei Viertel der Mitgliedstaaten waren gemessen an ihren individuellen Fristen mit ihrer Überprüfung in Verzug (11 von ihnen mehr als ein Jahr). Zum Zeitpunkt der Prüfung des Hofes arbeitete die Kommission an ihrem zweiten Bericht an das Europäische Parlament und den Rat (dessen Veröffentlichung im November 2018 fällig war).

[12] Der Bericht der Kommission (COM(2017) 587 final) steht auf ihrer Website zum Herunterladen bereit: https://ec.europa.eu/food/plant/pesticides/sustainable_use_pesticides_en.

Die Kommission ergreift seit 2016 vermehrt Maßnahmen

17 Seit 2016 ergreift die Kommission in verstärktem Umfang Maßnahmen zur Förderung und Durchsetzung der Umsetzung der Richtlinie. Die Initiativen der Kommission umfassen die Bewertung nationaler Aktionspläne und die Überwachung der Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur praktischen Umsetzung der Richtlinie.

18 Die Kommission übermittelte den Mitgliedstaaten einen Fragebogen und stattete sechs von ihnen einen Besuch ab, um Informationen über die Umsetzung der Richtlinie zu erheben. Ein zusammenfassender Bericht[13] enthält einen Überblick über die wichtigsten Feststellungen, Beispiele empfehlenswerter Verfahren, z. B. in den Bereichen Gewässerschutz, Schulung und integrierter Pflanzenschutz, und eine Darstellung der wichtigsten Hindernisse, mit denen die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Richtlinie konfrontiert sind. Einige Mitgliedstaaten berichteten über Schwierigkeiten bei der Kontrolle des integrierten Pflanzenschutzes und das Fehlen finanziell tragfähiger, wirksamer nichtchemischer Schädlingsbekämpfungsmethoden, wodurch die praktische Umsetzung des integrierten Pflanzenschutzes erschwert wird. Im Jahr 2018 ging die Kommission von Informationsbesuchen zu Compliance Prüfungen über und begann, Empfehlungen herauszugeben und die Mitgliedstaaten zu Korrekturmaßnahmen aufzufordern.

19 Die Kommission lädt Behörden der Mitgliedstaaten regelmäßig zu Treffen ein, um die Umsetzung der Richtlinie zu erörtern. Sie hat ein Internetportal zur nachhaltigen Verwendung von Pflanzenschutzmitteln eingerichtet, das wichtige Informationen, nationale Aktionspläne und Links zu den offiziellen Websites der Mitgliedstaaten enthält[14].

20 Forschungs- und Innovationstätigkeiten sind wichtig, um zu gewährleisten, dass alternative Pflanzenschutzmethoden und Pflanzenschutzmittel mit geringem Risiko für die Umsetzung des integrierten Pflanzenschutzes verfügbar sind. Die EU unterstützt Forschung, um wirtschaftlich tragfähige alternative Schädlingsbekämpfungsmethoden verfügbar zu machen. Das EU-Forschungsprogramm Horizont 2020 umfasst Aufrufe zur Einreichung von Projekten, die Strategien, Instrumente und Technologien zur nachhaltigen Unkrautbekämpfung, Alternativen zur Verwendung von Pflanzenschutzmitteln sowie den integrierten Pflanzenschutz betreffen. Die

---

[13] DG(SANTE) 2017-6291: "Zusammenfassender Bericht zur nachhaltigen Verwendung von Pestiziden", http://ec.europa.eu/food/audits-analysis/overview_reports/details.cfm?rep_id=114.

[14] https://ec.europa.eu/food/plant/pesticides/sustainable_use_pesticides_en.

Europäische Innovationspartnerschaft "Landwirtschaftliche Produktivität und Nachhaltigkeit" soll verschiedene Finanzierungsströme zusammenführen und Landwirte, Berater, Forscher, Agrarunternehmen, Nichtregierungsorganisationen und andere Akteure als Partner im Bereich der landwirtschaftlichen Innovation an einen Tisch bringen. Das daraus hervorgehende Netzwerk schafft eine Verbindung zwischen großmaßstäblichen, im Rahmen von Horizont 2020 finanzierten Forschungs- und Innovationsprojekten und kleineren, auf nationaler und regionaler Ebene tätigen operationellen Gruppen, um die Kluft zwischen Forschung und Praxis zu überbrücken.

EU-Maßnahmen schaffen nur geringe Anreize für Landwirte, integrierten Pflanzenschutz anzuwenden

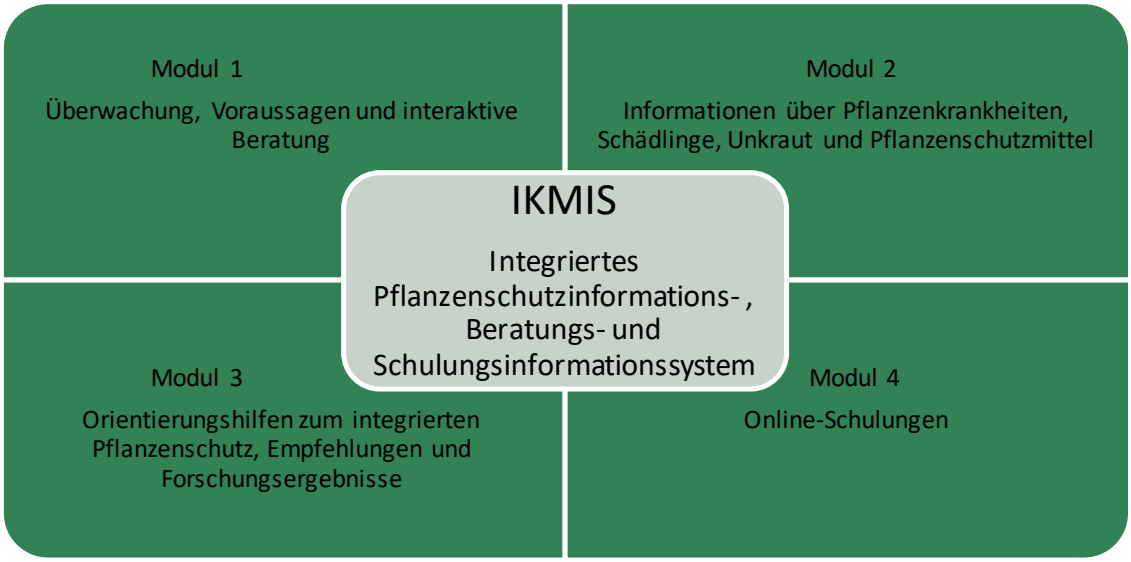
Die Kommission und die Mitgliedstaaten fördern den integrierten Pflanzenschutz, aber die Durchsetzung ist mangelhaft

21 Eine wichtige Maßnahme zur Erreichung des Ziels der nachhaltigen Verwendung von Pflanzenschutzmitteln ist der integrierte Pflanzenschutz. Im EU-Recht ist der integrierte Pflanzenschutz in Form von acht allgemeinen Grundsätzen festgelegt (siehe ***Anhang III***), die darauf abzielen, vor dem Rückgriff auf chemische Pflanzenschutzmittel andere präventive, natürliche oder weniger schädliche Methoden der Schädlingsbekämpfung zu nutzen (siehe auch ***Abbildung 3***). Eine Möglichkeit der Sensibilisierung ist, auf Etiketten von Pflanzenschutzmitteln Hinweise auf den integrierten Pflanzenschutz anzubringen. Bei seinen Besuchen in den Mitgliedstaaten ermittelte der Hof nur ein Beispiel für Hinweise, die sich unmittelbar auf den integrierten Pflanzenschutz bezogen: Auf einigen Etiketten in Litauen befanden sich Anweisungen, wie die Bildung von Resistenzen gegenüber den betreffenden Pflanzenschutzmitteln bei Schädlingen verhindert werden kann.

22 Die Kommission und die Mitgliedstaaten haben Maßnahmen zur Sensibilisierung für den integrierten Pflanzenschutz ergriffen. Alle vom Hof überprüften nationalen Aktionspläne enthielten Informationen über Schulungsmaßnahmen, den Austausch von Wissen sowie Instrumente für die Schädlingsüberwachung und die Entscheidungsfindung. Schädlingsüberwachung und Frühwarnsysteme beispielsweise sind ein integraler Bestandteil des integrierten Pflanzenschutzes, da sie die Landwirte bei der Anwendung präventiver und zielgerichteter Schädlingsbekämpfungsmaßnahmen unterstützen. Die Kommission stellte fest, dass es in den meisten (24) Mitgliedstaaten öffentlich finanzierte Systeme für Vorhersage, Warnung und Frühdiagnose für Schädlings- und Krankheitsbekämpfung gibt. So entwickelte Litauen beispielsweise ein interaktives IT-System, das verschiedene

Aspekte der Unterstützung von Verwendern von Pflanzenschutzmitteln bei der Umsetzung des integrierten Pflanzenschutzes verbindet (siehe ***Abbildung 6***).

Abbildung 6 – Litauisches IT-System zur Unterstützung des integrierten Pflanzenschutzes und des Kulturpflanzenschutzes



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von IKMIS.

23 Laut EU-Recht sind die Verwender von Pflanzenschutzmitteln zur Anwendung der allgemeinen Grundsätze des integrierten Pflanzenschutzes verpflichtet[15], und die Mitgliedstaaten mussten in ihren nationalen Aktionsplänen darlegen, wie sie die Einhaltung dieser Grundsätze durch alle beruflichen Verwender[16] sicherstellen würden[17]. Die Kommission stellte in den ursprünglichen nationalen Aktionsplänen Mängel bei der Sicherstellung der Umsetzung des integrierten Pflanzenschutzes fest und bezeichnete es in ihrem Bericht an das Europäische Parlament und den Rat aus dem Jahr 2017 (siehe Ziffer ***15***) als notwendig, dass die Mitgliedstaaten Kriterien entwickeln, anhand deren sie beurteilen können, ob die Landwirte den integrierten Pflanzenschutz angewandt haben. Aus der Überprüfung des Hofes ging hervor, dass in der Mehrzahl (12 von 18) der überarbeiteten nationalen Aktionspläne nicht dargelegt

---

[15] Gemäß Artikel 55 der Pflanzenschutzmittelverordnung sind bei der Verwendung von Pflanzenschutzmitteln die Bestimmungen der Richtlinie und insbesondere die allgemeinen Grundsätze des integrierten Pflanzenschutzes gemäß Artikel 14 und Anhang III der Richtlinie einzuhalten.

[16] Gemäß Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie ist ein "beruflicher Verwender" jede Person, die im Zuge ihrer beruflichen Tätigkeit Pestizide verwendet.

[17] Artikel 14 Absatz 4 der Richtlinie.

wurde, wie die Mitgliedstaaten die Anwendung der allgemeinen Grundsätze des integrierten Pflanzenschutzes durch alle beruflichen Verwender sicherstellen.

24 Im Jahr 2009 griff die Kommission auf einen externen Auftragnehmer zurück, um Leitlinien[18] zur Festlegung der Grundsätze des integrierten Pflanzenschutzes auszuarbeiten. Das Dokument sollte die Mitgliedstaaten dabei unterstützen, den integrierten Pflanzenschutz in ihren nationalen Aktionsplänen zu berücksichtigen, und ihnen Orientierungshilfen für die Überwachung der Einhaltung geben. Der Schwerpunkt der nationalen Aktionspläne lag jedoch vor allem auf Schulungsmaßnahmen, Beratungstätigkeiten und Sensibilisierungsmaßnahmen für ein besseres Verständnis des integrierten Pflanzenschutzes. Die nationalen Aktionspläne enthielten keine spezifischen Anforderungen für die Überführung der allgemeinen Grundsätze des integrierten Pflanzenschutzes in Maßnahmen, die in der Praxis überprüfbar wären.

25 Berufliche Verwender von Pflanzenschutzmitteln müssen über mindestens drei Jahre Aufzeichnungen über die von ihnen verwendeten Pflanzenschutzmittel führen[19]. Nach Maßgabe des achten Grundsatzes des integrierten Pflanzenschutzes müssen berufliche Verwender auf der Grundlage der Aufzeichnungen über die Verwendung von Pflanzenschutzmitteln und der Überwachung von Schadorganismen den Erfolg der angewandten Pflanzenschutzmaßnahmen überprüfen. Eine EU-Anforderung an Verwender, Aufzeichnungen über andere Maßnahmen des integrierten Pflanzenschutzes zu führen, gibt es nicht, und die Kommission hat die Mitgliedstaaten ermutigt, derartige Verpflichtungen in ihr nationales Recht aufzunehmen. Nur wenige Mitgliedstaaten haben dies getan (siehe Beispiel in ***Kasten 1***).

---

[18] Entwurf von Leitlinien zur Festlegung der Grundsätze des integrierten Pflanzenschutzes (07.0307/2008/504015/ETU/B3).

[19] Artikel 67 der Pflanzenschutzmittelverordnung.

Kasten 1

Irische Landwirte führen Aufzeichnungen zum integrierten Pflanzenschutz

In Irland müssen alle beruflichen Verwender Aufzeichnungen führen, um die Umsetzung des integrierten Pflanzenschutzes nachzuweisen[20]. Die Landwirte zeichnen den Grund für die Verwendung von Pflanzenschutzmitteln auf, einschließlich Informationen über die Art des vorhandenen Schädlings, ergriffene Präventivmaßnahmen, den Umgang mit Pestizidresistenz, angewandte Schwellenwerte und Ernteschäden.

26 Die Kommission stellte bei ihren Prüfungen in den Mitgliedstaaten in den Jahren 2018 und 2019 eine unzureichende Durchsetzung des integrierten Pflanzenschutzes fest. Die Mehrzahl (27 von 33) der vom Hof befragten Landwirte gab an, mit dem Konzept des integrierten Pflanzenschutzes vertraut zu sein und dessen Grundsätze in ihren Betrieben anzuwenden, was auf eine erhebliche Sensibilisierung für dieses Konzept unter den Landwirten hindeutet. Allerdings konnten die von den Prüfern des Hofes besuchten Mitgliedstaaten nicht angeben, wie hoch der Anteil der Verwender ist, die die Grundsätze des integrierten Pflanzenschutzes einhalten; dies wird im Rahmen der Kontrollen nicht überprüft. Die Bewertung der Einhaltung dieser Grundsätze erfordert Sachkenntnis und ist schwierig, da das Ergebnis von der Art der Kulturpflanze, dem Bodentyp, der Betriebsgröße und externen Faktoren wie Wetterbedingungen und der Art des Schädlings abhängt.

27 Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, Vorschriften über die Sanktionen zu erlassen, die bei einem Verstoß gegen die Pflanzenschutzmittelvorschriften zu verhängen sind. Von den drei besuchten Mitgliedstaaten waren die Niederlande das einzige Land, das Sanktionen in Bezug auf den integrierten Pflanzenschutz festgelegt hatte. Im Rahmen der Prüfungen der Kommission und der Besuche des Hofes in den Mitgliedstaaten wurden keine guten Beispiele für die Überprüfung der Einhaltung der Grundsätze des integrierten Pflanzenschutzes durch die Landwirte ermittelt. Siehe ***Kasten 2*** für Beispiele aus den vom Hof besuchten Mitgliedstaaten.

[20] Artikel 14 der irischen Durchführungsverordnung ("Statutory Instrument") Nr. 155 aus dem Jahr 2012, "European Communities (Sustainable Use of Pesticides) Regulations 2012".

Kasten 2

Wenige Mitgliedstaaten überprüfen die Anwendung der Grundsätze des integrierten Pflanzenschutzes

In Frankreich beziehen sich die Kontrollen von Pflanzenschutzmitteln auf den Einsatz von Überwachungsmethoden und -instrumenten, und es wird der Frage nachgegangen, ob die Landwirte biologische Pflanzenschutzmittel und Methoden anwenden, die darauf ausgerichtet sind, dass weniger chemische Pflanzenschutzmittel verwendet werden. Es wurden jedoch keine Sanktionen für die Nichteinhaltung der entsprechenden Grundsätze festgelegt.

In Litauen füllen die Kontrolleure einen Fragebogen zum integrierten Pflanzenschutz aus, um Informationen über die Kenntnisse der Landwirte und die praktische Umsetzung des Konzepts zu erheben. Falls möglich, verifizieren die Kontrolleure die Antworten mit Hilfe von Belegdokumenten und anderen Nachweisen. Allerdings bewerten sie nicht die Einhaltung der Grundsätze des integrierten Pflanzenschutzes und decken folglich weder Verletzungen der Anforderungen des integrierten Pflanzenschutzes auf, noch verhängen sie entsprechende Sanktionen.

In den Niederlanden prüfen die Kontrolleure, ob die Verwender von Pflanzenschutzmitteln ihre Erwägungen im Zusammenhang mit dem integrierten Pflanzenschutz in einem "Pflanzenschutz-Monitor" – in einer von ihnen frei wählbaren Form – dokumentiert haben. Die Kontrolleure nehmen jedoch keine inhaltliche Überprüfung vor, indem sie die zugrunde liegenden Dokumente kontrollieren. In den niederländischen Vorschriften sind eigentlich Geldstrafen für Fälle vorgesehen, in denen die Betriebe den Pflanzenschutz-Monitor nicht ausfüllen, doch in der Praxis haben die Behörden im Jahr 2017 keine derartigen Strafen verhängt, obwohl bei 20 % der überprüften Verwender eine Nichteinhaltung festgestellt wurde.

Die Gemeinsame Agrarpolitik leistet nur einen geringen Beitrag zur Durchsetzung des integrierten Pflanzenschutzes

28 Bei der Kommission ist die Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung für die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) zuständig. Die GAP umfasst Instrumente, mit denen die nachhaltige Verwendung von Pflanzenschutzmitteln durch die Landwirte gefördert werden kann. Hierzu einige Beispiele:

- Die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass allen Landwirten landwirtschaftliche Betriebsberatung angeboten wird, die auch den integrierten Pflanzenschutz umfasst.

- Betriebsinhaber mit Ackerland von mehr als 15 Hektar, die Direktzahlungen erhalten, müssen 5 % dieser Flächen als ökologische Vorrangflächen (ÖVF) (oder "im Umweltinteresse genutzte Flächen") ausweisen und dürfen seit 2018 keine Pflanzenschutzmittel auf diesen Flächen ausbringen.

- Für den Obst- und Gemüsesektor gibt es spezifische Programme zur Förderung der Anwendung des integrierten Pflanzenschutzes.

29 Außerdem können die Mitgliedstaaten vom Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums finanzierte GAP-Maßnahmen nutzen, um die nachhaltige Verwendung von Pflanzenschutzmitteln, einschließlich des integrierten Pflanzenschutzes, zu fördern. Derartige Maßnahmen umfassen Agrarumwelt- und Klimaverpflichtungen, bei denen die Mitgliedstaaten Zahlungen für das Betriebsmittelmanagement (Pflanzenschutzmittel und/oder Dünger) und nachhaltige landwirtschaftliche Verfahren im Rahmen des integrierten Landbaus gewähren können. Außerdem können die Mitgliedstaaten die GAP nutzen, um den ökologischen Landbau, auf den in der Richtlinie als eine Art "Pflanzenschutz mit geringer Pestizidverwendung" Bezug genommen wird, zu fördern[21]. Der Anteil ökologisch bewirtschafteter Flächen beträgt 7 % der landwirtschaftlichen Flächen in der EU[22]. Weitere einschlägige Maßnahmen umfassen z. B. die Unterstützung von Investitionen in Geräte für die Präzisionslandwirtschaft. Die Mitgliedstaaten planen spezifische Maßnahmen im Rahmen ihrer Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums.

30 Die meisten GAP-Zahlungen unterliegen der "Cross-Compliance"[23]. Cross-Compliance ist ein Mechanismus, der GAP-Zahlungen daran bindet, dass Landwirte grundlegende Anforderungen in Bezug auf den Umweltschutz, die Lebensmittelsicherheit, die Tier- und Pflanzengesundheit und den Tierschutz sowie die

---

[21] In Artikel 14 Absatz 1 der Richtlinie wird auf den ökologischen Landbau im Sinne der Verordnung (EG) Nr. 834/2007 des Rates vom 28. Juni 2007 über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen verwiesen.

[22] Im Jahr 2017, auf der Grundlage von Eurostat-Statistiken, die auf folgender Website verfügbar sind: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Organic_farming_statistics.

[23] Für den Zeitraum 2014-2020 sind die Vorschriften für Anforderungen im Rahmen der Cross-Compliance in Artikel 93 und Anhang II der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik festgelegt.

Anforderung der Erhaltung von Flächen in gutem landwirtschaftlichem und ökologischem Zustand einhalten. Die Kopplung von GAP-Zahlungen an rechtliche Anforderungen kann zur Durchsetzung dieser Vorschriften beitragen.

31 Die Mitgliedstaaten müssen die Einhaltung der Cross-Compliance-Vorschriften überprüfen und Vor-Ort-Kontrollen bei mindestens einem Prozent der Landwirte, die Begünstigte von GAP-Zahlungen sind, durchführen. Cross-Compliance bedeutet nicht, dass GAP-Zahlungen an die Erfüllung dieser grundlegenden Anforderungen geknüpft sind, doch die Mitgliedstaaten verhängen Verwaltungssanktionen gegen Begünstigte, die diese Anforderungen nicht erfüllen. Bei den Verwaltungssanktionen handelt es sich in der Praxis um Kürzungen, die bei einem Verstoß aufgrund von Fahrlässigkeit höchstens 5 % betragen. Im Wiederholungsfall können die Kürzungen höher ausfallen und bei vorsätzlichen Verstößen mindestens 20 % betragen[24].

32 Gemäß den Cross-Compliance-Vorschriften für die GAP 2014-2020 müssen die Verwender von Pflanzenschutzmitteln die auf dem Etikett angegebenen Bedingungen einhalten und die lokalen Bedingungen berücksichtigen[25]. Die Vorschriften umfassen aber nicht die Bestimmungen der Richtlinie einschließlich der Anwendung der Grundsätze des integrierten Pflanzenschutzes. Andere Cross-Compliance-Anforderungen wie Pufferstreifen und Grundwasserschutz sind ebenfalls für die nachhaltige Verwendung von Pflanzenschutzmitteln von Bedeutung. Im Vergleich dazu müssen Landwirte in der Schweiz als Voraussetzung für den Erhalt von Direktzahlungen einen "ökologischen Leistungsnachweis"[26] vorlegen, mit dem die Einhaltung ähnlicher allgemeiner Grundsätze des integrierten Pflanzenschutzes wie in der Richtlinie attestiert wird. Im Rahmen ihrer Kontrollen überprüfen die Schweizer Behörden Anforderungen im Zusammenhang mit dem Bodenschutz und der Förderung der biologischen Vielfalt, der Festlegung und Aufzeichnung von Schadschwellen sowie der angemessenen Auswahl der Pflanzenschutzmittel und der Begründung für die Verwendung sowie – bei Landwirten mit Ackerland von mehr als drei Hektar – der Fruchtfolge.

---

[24] Gemäß Artikel 91, 96 und 99 der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik.

[25] Grundanforderung an die Betriebsführung 10 Pflanzenschutzmittel: Artikel 55, erster und zweiter Satz der Pflanzenschutzmittelverordnung.

[26] Niedergelegt in den Artikeln 11-25 der Schweizer Verordnung über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft (Direktzahlungsverordnung, DZV; RS 910.13 vom 23 Oktober 2013).

33 In Erwägungsgrund 35 der Pflanzenschutzmittelverordnung heißt es, dass die Grundsätze des integrierten Pflanzenschutzes in die Cross-Compliance-Vorschriften aufgenommen werden sollten. Zu Beginn des GAP-Zeitraums 2014-2020 ersuchten die Legislativorgane[27] die Kommission, sobald die Richtlinie in allen Mitgliedstaaten umgesetzt sein würde und die unmittelbar für die Betriebsinhaber geltenden Verpflichtungen feststünden, einen Vorschlag zur Änderung der GAP-Vorschriften vorzulegen, um die einschlägigen Teile dieser Richtlinie in das Cross-Compliance-System aufzunehmen. Die Kommission hat für den GAP-Zeitraum 2014-2020 keinen solchen Vorschlag vorgelegt.

34 Mit dem Vorschlag der Kommission für die GAP nach 2020 wird die Kopplung der GAP-Zahlungen an die Einhaltung von Grundanforderungen ("Konditionalität"[28]) im Zusammenhang mit Pflanzenschutzmitteln ausgedehnt. Damit würde die nachhaltige Verwendung teilweise abgedeckt, nicht jedoch die Grundsätze des integrierten Pflanzenschutzes. Die neue Grundanforderung an die Betriebsführung 13 würde sich auf die Richtlinie beziehen und im Zusammenhang mit Pflanzenschutzmitteln die Schaffung von Zertifizierungssystemen, die Kontrolle von Geräten, Einschränkungen der Verwendung in Schutzgebieten sowie Handhabung und Lagerung umfassen. Der vorgeschlagene Standard hinsichtlich des "guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustands" (GLÖZ 8) würde einen Fruchtwechsel zur Erhaltung des Bodenpotenzials erfordern.

35 Die vorgeschlagene "Konditionalität" bedeutet wie der aktuelle Cross-Compliance-Mechanismus nicht, dass GAP-Zahlungen an die Bedingung der Einhaltung dieser Vorschriften geknüpft sind. Stattdessen würden die Mitgliedstaaten Verwaltungssanktionen gegen Begünstigte verhängen, die diese Anforderungen nicht erfüllen. Das Knüpfen von GAP-Zahlungen an die Umsetzung des integrierten Pflanzenschutzes kann ein Weg sein, um sicherzustellen, dass die Landwirte diesen in der Praxis tatsächlich anwenden.

---

[27] Gemeinsame Erklärung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Cross-Compliance, die der Verordnung 1306/2013 beiliegt.

[28] Artikel 11 und Anhang III des Vorschlags der Kommission für eine Verordnung über die GAP-Strategiepläne, COM(2018) 392.

An der Entwicklung nichtchemischer Methoden wird gearbeitet, doch bislang gibt es nur eine kleine Anzahl an Pflanzenschutzmitteln mit geringem Risiko

36 Nichtchemische Methoden gewinnen zunehmend an Bedeutung, und zahlreiche Mitgliedstaaten fördern Konzepte wie "biologische Kontrolle" (Frankreich) und "Biopestizide" (Niederlande). In der Richtlinie ist dargelegt, dass integrierter Pflanzenschutz "natürliche Mechanismen zur Bekämpfung von Schädlingen" fördert[29], und gemäß den Grundsätzen des integrierten Pflanzenschutzes ist biologischen Methoden der Vorzug vor chemischen zu geben[30]. Vorzuziehen sind, wann immer möglich, nichtchemische Methoden[31], die als alternative Methoden definiert sind, worunter auch die biologische Schädlingsbekämpfung fällt[32]. In den EU-Rechtsvorschriften werden auch biologische Mittel erwähnt[33], doch sie enthalten keine Definition von biologischer Schädlingsbekämpfung oder biologischen Mitteln.

37 Der Schwerpunkt des EU-Konzepts der Pflanzenschutzmittel mit geringem Risiko liegt auf dem Risiko, doch für das Genehmigungsverfahren ist die Art des Wirkstoffs von Bedeutung. Beispielsweise erfordert die Bewertung von Mikroorganismen andere Daten als die Bewertung chemischer Stoffe. Die EU-Rechtsvorschriften umfassen gesonderte Datenanforderungen und Bewertungsgrundsätze für Mikroorganismen[34], und die Kommission hat eine Arbeitsgruppe eingerichtet, um die Datenanforderungen und Bewertungsgrundsätze zu bewerten und dann zu aktualisieren.

38 Während die meisten Pflanzenschutzmittel mit geringem Risiko Mikroorganismen enthalten, sind viele "biologische" Pflanzenschutzmittel nicht als Mittel mit geringem Risiko eingestuft. In Frankreich beispielsweise waren im Juni 2019 481

---

[29] Artikel 3 Absatz 6 der Richtlinie.

[30] Vierter Grundsatz der allgemeinen Grundsätze des integrierten Pflanzenschutzes (siehe ***Anhang III***).

[31] Artikel 14 Absatz 1 der Richtlinie.

[32] Artikel 3 Absatz 8 der Richtlinie.

[33] Beispielsweise ist in Artikel 77 der Pflanzenschutzmittelverordnung festgelegt, dass die Kommission Leitlinien zum Inhalt des Antrags in Bezug auf Mikroorganismen, Pheromone und biologische Produkte verabschieden kann.

[34] Verordnung (EU) Nr. 283/2013 der Kommission vom 1. März 2013 zur Festlegung der Datenanforderungen für Wirkstoffe und Verordnung (EU) Nr. 284/2013 der Kommission vom 1. März 2013 zur Festlegung der Datenanforderungen für Pflanzenschutzmittel.

Pflanzenschutzmittel als Mittel zur biologischen Bekämpfung und 23 als Mittel mit geringem Risiko zugelassen. Dies liegt unter anderem daran, dass viele der biologischen Pflanzenschutzmittel Wirkstoffe enthalten, die vor Aufnahme des Konzepts des geringen Risikos in das EU-Recht genehmigt wurden[35], doch der Genehmigungsprozess zeigt auch, dass nicht alle nichtchemischen Wirkstoffe die Kriterien für Pflanzenschutzmittel mit geringem Risiko erfüllen.

39 Im September 2019 gab es 487[36] Wirkstoffe, deren Verwendung in Pflanzenschutzmitteln in der EU genehmigt wurde, aber nur 16 (3 %) von ihnen wurden als Wirkstoffe mit geringem Risiko genehmigt. Von den genehmigten Wirkstoffen ermittelte die Kommission 57 möglicherweise als Stoffe mit geringem Risiko einzustufende Wirkstoffe[37] und gab der Erneuerung ihrer Genehmigung Vorrang gegenüber der anderer Wirkstoffe[38]. Die Kommission und viele Mitgliedstaaten fördern Pflanzenschutzmittel mit geringem Risiko. In Frankreich sind derartige Fördermaßnahmen (z. B. Ausnahme vom Verbot der kommerziellen Werbung) jedoch auf die biologische Kontrolle und nicht auf Pflanzenschutzmittel mit geringem Risiko ausgerichtet. Einige der vom Hof befragten Landwirte (14 von 33) hatten von Pflanzenschutzmitteln mit geringem Risiko gehört, doch keiner von ihnen hatte sie bislang verwendet. Dagegen hatten alle befragten Landwirte bereits von biologischen, physikalischen (mechanischen) oder anderen nichtchemischen Methoden der Schädlingsbekämpfung gehört (oder solche Methoden eingesetzt).

40 Nicht alle der auf den 16 Wirkstoffen mit geringem Risiko basierenden Pflanzenschutzmittel sind selbst als Mittel mit geringem Risiko eingestuft. Ein Grund dafür ist, dass Pflanzenschutzmittel neben Wirkstoffen weitere Inhaltsstoffe enthalten, die "Beistoffe" genannt werden. Damit ein Pflanzenschutzmittel als Mittel mit geringem Risiko eingestuft werden kann, müssen alle Beistoffe als "unbedenklich" eingestuft sein. Ein anderer Grund ist, dass einige Pflanzenschutzmittel "spezifischen Maßnahmen zur Risikominderung"[39] unterzogen werden, die im Rahmen einer

---

[35] Das Konzept des geringen Risikos wurde mit der Pflanzenschutzmittelverordnung eingeführt, und die erste Genehmigung eines Wirkstoffs mit geringem Risiko erfolgte im Jahr 2015.

[36] EU-Pestizid-Datenbank, Stand: 9. September 2019.

[37] Bekanntmachung der Kommission zu einer Liste von Wirkstoffen, deren Verwendung in Pflanzenschutzmitteln genehmigt wurde und die möglicherweise als Stoffe mit geringem Risiko einzustufen sind (2018/C 265/02).

[38] Erneuerungsprogramm AIR IV.

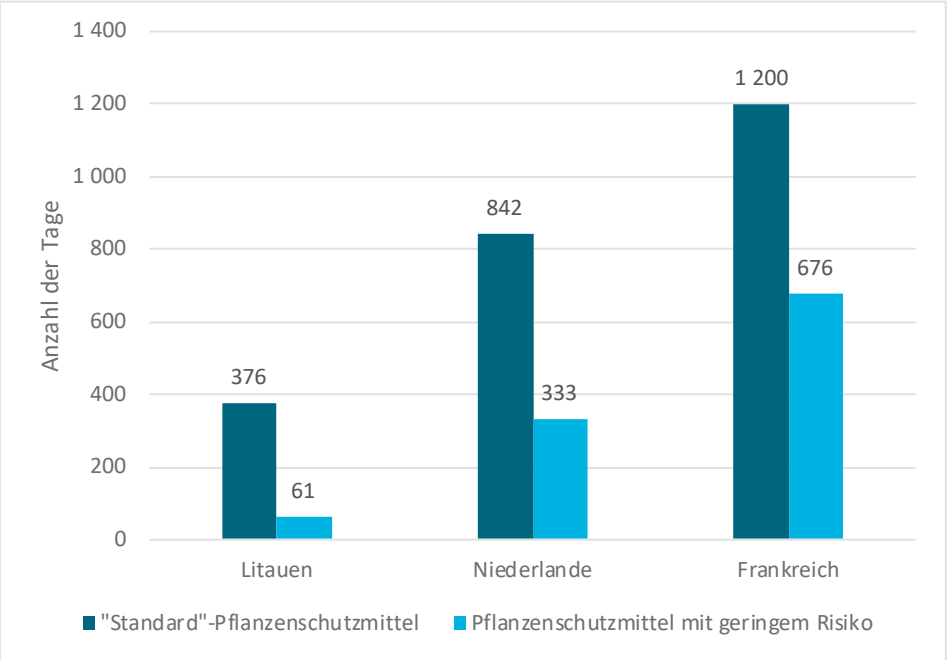
[39] Artikel 47 der Pflanzenschutzmittelverordnung.

Risikobewertung für notwendig befunden wurden. Maßnahmen zur Risikominderung sind auf die Minderung der Exposition von Mensch und Umwelt gegenüber einem Pflanzenschutzmittel ausgerichtet, z. B. durch das Tragen von Schutzausrüstung wie Handschuhen oder die Berücksichtigung einer unbesprühten Pufferzone. "Allgemeine Maßnahmen zur Risikominderung" sind übliche Vorsichtsmaßnahmen und verhindern nicht, dass Pflanzenschutzmittel als Mittel mit geringem Risiko zugelassen werden.

41 Aus der Prüfungsarbeit des Hofes geht hervor, dass die besuchten Mitgliedstaaten Minderungsmaßnahmen zuweilen unterschiedlich bewerten. So wurden in den Niederlanden zwei Pflanzenschutzmittel, die den Wirkstoff mit geringem Risiko Eisen(III)-phosphat enthalten, nicht als Mittel mit geringem Risiko zugelassen, da das Tragen von Schutzhandschuhen für notwendig erachtet wurde. Die niederländischen Behörden stuften dies als spezifische Maßnahme zur Risikominderung ein. Frankreich und Litauen haben beide Pflanzenschutzmittel als Mittel mit geringem Risiko zugelassen. Zu den Kennzeichnungsanforderungen gehört das Tragen von Schutzhandschuhen, doch der Mitgliedstaat betrachtet dies als übliche Vorsichtsmaßnahme. In den EU-Rechtsvorschriften ist nicht festgelegt, was als "spezifische Minderungsmaßnahme" (im Gegensatz zu einer "allgemeinen Minderungsmaßnahme") gilt, und es gibt diesbezüglich keine Leitlinien.

42 Die EU-Vorschriften umfassen einen beschleunigten Zeitplan für die Zulassung von Pflanzenschutzmitteln mit geringem Risiko. Daten aus den drei vom Hof besuchten Mitgliedstaaten zeigen, dass die Zulassung von Pflanzenschutzmitteln mit geringem Risiko schneller erfolgt als die Zulassung "herkömmlicher" Pflanzenschutzmittel (siehe ***Abbildung 7***).

Abbildung 7 – Durchschnittliche Dauer des Zulassungsverfahrens 2015-2018



Hinweis: Die Zahl gibt die durchschnittliche Zeitdauer zwischen Antragstellung und Zulassung wider. Sie bezieht sich nicht auf die Einhaltung gesetzlicher Fristen, da bestimmte Tätigkeiten während der Zulassung von diesen Fristen ausgenommen sind. Die Daten für "herkömmliche" Pflanzenschutzmittel basieren auf zonalen Zulassungsverfahren, bei denen der Mitgliedstaat zuständig war ("berichterstattender Mitgliedstaat").

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der Mitgliedstaaten für den Zeitraum 2015-2018.

43 Um die Landwirte beim Zugang zu Pflanzenschutzmitteln mit geringem Risiko zu unterstützen und den integrierten Pflanzenschutz zu fördern, billigte der Rat im Jahr 2016 den "Umsetzungsplan zur Verbesserung der Verfügbarkeit von Pflanzenschutzmitteln mit geringem Risiko und zur Beschleunigung der Umsetzung des integrierten Pflanzenschutzes in den Mitgliedstaaten". In dem Plan sind 40 Maßnahmen für die Kommission, die Mitgliedstaaten und externe Interessenträger festgelegt. Der Schwerpunkt der Maßnahmen für Pflanzenschutzmittel mit geringem Risiko liegt auf der Beschleunigung des Zulassungsverfahrens, der Prüfung ermäßigter Gebühren und der Bereitstellung von Leitlinien. Die Sachverständigengruppe zu nachhaltigem Pflanzenschutz stellte den aktuellen Stand der ergriffenen Maßnahmen in einem Fortschrittsbericht[40] vor. Der Umsetzungsplan hat die Mitgliedstaaten, die Kommission und die Interessenträger für das Konzept des geringen Risikos stärker

[40] Bericht über die Fortschritte beim Umsetzungsplan zur Erhöhung der Verfügbarkeit von Pflanzenschutzmitteln mit geringem Risiko und zur Beschleunigung der Umsetzung des integrierten Pflanzenschutzes in den Mitgliedstaaten, März 2019.

sensibilisiert, doch die Anzahl der Pflanzenschutzmittel mit geringem Risiko ist weiterhin gering.

Die Kommission begann erst 2019 mit der Berechnung EU-weiter Risikoindikatoren für die Verwendung von Pflanzenschutzmitteln

Die Mitgliedstaaten überwachen Wirkstoffe in Gewässern, doch es liegen keine EU-weiten Daten zur Verwendung von Pflanzenschutzmitteln vor

44 Umweltüberwachung ist notwendig, um sicherzustellen, dass die Verwendung von Pflanzenschutzmitteln keine unannehmbaren Umweltauswirkungen oder -risiken mit sich bringt. Durch Umweltüberwachung wird ein Warnsystem bereitgestellt und die während des Zulassungsverfahrens durchgeführte Risikobewertung ergänzt[41].

45 Die Mitgliedstaaten können die Hersteller von Pflanzenschutzmitteln zur Überwachung der Auswirkungen zugelassener Pflanzenschutzmittel verpflichten[42]. Die Kommission hat keinen Überblick über diese Überwachung. In der Praxis führen die Mitgliedstaaten die Umweltüberwachung vor allem im Rahmen anderer Rechtsvorschriften durch, darunter EU-Vorschriften zur Wasserüberwachung[43]. Die Mitgliedstaaten müssen mehrere Wirkstoffe und relevante Rückstände in Grund-, Oberflächen- und Trinkwasser überwachen.

---

[41] Mitteilung der Kommission vom 10.10.2017. Leitlinien für die Überwachung und Beobachtung der Auswirkungen der Verwendung von Pestiziden auf die menschliche Gesundheit und die Umwelt gemäß Artikel 7 Absatz 3 der Richtlinie 2009/128/EG über einen Aktionsrahmen der Gemeinschaft für die nachhaltige Verwendung von Pestiziden ("Richtlinie über die nachhaltige Verwendung von Pestiziden").

[42] Artikel 67 Absatz 2 der Pflanzenschutzmittelverordnung.

[43] Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik; Richtlinie 2008/105/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über Umweltqualitätsnormen im Bereich der Wasserpolitik; Richtlinie 2006/118/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 zum Schutz des Grundwassers vor Verschmutzung und Verschlechterung; Richtlinie 98/83/EG des Rates vom 3. November 1998 über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch.

46 Für Oberflächenwasser legt die EU Stoffe fest, die von den Mitgliedstaaten zu überwachen sind; 36 davon sind Wirkstoffe, von denen für 10 derzeit eine Genehmigung zur Verwendung in Pflanzenschutzmitteln vorliegt[44]. Die Mitgliedstaaten müssen neben den im EU-Recht festgelegten noch zusätzliche Stoffe überwachen, wenn diese in erheblichen Mengen emittiert werden. Die Niederlande beispielsweise verfügen über ein umfangreiches Wasserüberwachungssystem und ergänzen die Überwachung der von der EU festgelegten Stoffe um weitere 16 Wirkstoffe, die in ihren Oberflächengewässern als problematisch eingestuft werden (für 12 von ihnen liegt derzeit eine Genehmigung für die Verwendung in Pflanzenschutzmitteln in der EU vor).

47 Die EU-Rechtsvorschriften enthalten keine Bestimmungen zu im Boden zu überwachenden Wirkstoffen[45]; vor Kurzem sammelte die Kommission jedoch Bodenproben im Rahmen einer Flächennutzungserhebung. Die Gemeinsame Forschungsstelle wird diese Proben analysieren[46].

48 Die Mitgliedstaaten erheben statistische Daten über den Verkauf und die Verwendung von Pflanzenschutzmitteln in der Landwirtschaft. Nach EU-Recht sind sie verpflichtet, auf jährlicher Basis Daten zu Wirkstoffen in verkauften Pflanzenschutzmitteln zu erheben und alle fünf Jahre für ausgewählte Kulturpflanzen in einem Bezugszeitraum Statistiken zur Verwendung von Pflanzenschutzmitteln in der Landwirtschaft zusammenzustellen[47]. Die Mitgliedstaaten übermitteln Eurostat Statistiken zu jedem Wirkstoff. Gemäß den EU-Vorschriften zur statistischen

---

[44] Bei 29 dieser Stoffe müssen die Mitgliedstaaten außerdem die Umweltqualitätsnormen einhalten, die in Anhang I der Richtlinie 2008/105/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über Umweltqualitätsnormen im Bereich der Wasserpolitik in ihrer durch die Richtlinie 2013/39/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. August 2013 in Bezug auf prioritäre Stoffe im Bereich der Wasserpolitik geänderten Fassung festgelegt sind. Die anderen sieben Stoffe sind im Anhang des Durchführungsbeschlusses (EU) 2018/840 der Kommission vom 5. Juni 2018 zur Erstellung einer Beobachtungsliste von Stoffen für eine unionsweite Überwachung im Bereich der Wasserpolitik festgelegt.

[45] In der Richtlinie 86/278/EWG des Rates über den Schutz der Umwelt und insbesondere der Böden bei der Verwendung von Klärschlamm in der Landwirtschaft (Artikel 5 und 9 und Anhänge IA und IIB) ist die Überwachung von Schwermetallen, einschließlich Kupfer, festgelegt. Mehrere in Pflanzenschutzmitteln enthaltene Wirkstoffe enthalten Kupfer.

[46] LUCAS 2018; mit den Ergebnissen der Bodenanalyse wird im Jahr 2021 gerechnet.

[47] Artikel 3 der Verordnung (EG) Nr. 1185/2009.

Geheimhaltung dürfen vertrauliche Daten nur für statistische Zwecke verwendet werden[48], und detaillierte Statistiken dürfen keine Identifizierung "statistischer Einheiten" (in diesem Fall: einzelne Hersteller oder Verwender von Pflanzenschutzmitteln) ermöglichen. Im Hinblick auf Pflanzenschutzmittel sind die EU-Rechtsvorschriften jedoch noch restriktiver und verpflichten Eurostat dazu, Wirkstoffe vor der Veröffentlichung in einer bestimmten Weise zu aggregieren[49]; außerdem verhindern sie, dass das Amt detaillierte Statistiken veröffentlicht oder an andere Generaldirektionen weiterleitet.

49 Öffentlich verfügbare EU-Statistiken zu Pflanzenschutzmitteln beziehen sich auf Wirkstoffe, die in verkauften Pflanzenschutzmitteln enthalten sind. Diese werden auf der Grundlage der vorgenannten EU-Rechtsvorschriften in Hauptgruppen, wie z. B. Insektizide, Fungizide und Herbizide, zusammengefasst. Dies hat beispielsweise zur Folge, dass die Kommission keine Informationen zu einzelnen Wirkstoffen oder zum Anteil der als Wirkstoffe mit geringem Risiko genehmigten Stoffe veröffentlichen kann.

50 In einigen Ländern (z. B. Frankreich) sind Verkaufsdaten für einzelne Wirkstoffe öffentlich verfügbar. Die Kommission unterstützt die Veröffentlichung von Verkaufszahlen zu allen einzelnen Wirkstoffen, die nicht der statistischen Geheimhaltung unterliegen[50].

51 Bislang wurden von Eurostat noch keine EU-weiten Statistiken aus von jedem Mitgliedstaat erhobenen statistischen Daten zur Verwendung von Pflanzenschutzmitteln veröffentlicht. Die Mitgliedstaaten übermitteln der Kommission (Eurostat) von 2015 an alle fünf Jahre Statistiken zur Verwendung von Pflanzenschutzmitteln in der Landwirtschaft[51]. Sie sind verpflichtet, Statistiken zur Verwendung von Pflanzenschutzmitteln in der Landwirtschaft über einen Bezugszeitraum von bis zu 12 Monaten zu erheben, den sie innerhalb eines Fünfjahreszeitraums frei wählen können. Außerdem wählen die Mitgliedstaaten die zu

---

[48] Verordnung (EG) Nr. 223/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2009 über europäische Statistiken.

[49] Gemäß Artikel 3 Absatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 1185/2009 ist die Kommission verpflichtet, Daten vor ihrer Veröffentlichung nach im Voraus definierten Klassen oder Kategorien zu aggregieren.

[50] Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 1185/2009 (COM(2017) 109).

[51] Anhang II der Verordnung (EG) Nr. 1185/2009.

überwachenden Kulturpflanzen aus, was zur Folge hat, dass sich die Daten zwischen den Mitgliedstaaten nicht vergleichen lassen. Das breite Spektrum an Kulturpflanzen und Bezugszeiträumen, die von den Mitgliedstaaten für ihre Statistiken zur Verwendung von Pflanzenschutzmitteln ausgewählt wurden, machte es Eurostat unmöglich, die Daten sinnvoll zu kombinieren und zu vergleichen, weshalb das Amt sich dafür entschied, nur eine Auswahl dieser Daten zu veröffentlichen[52].

52 Die Erfassung von Verkaufsdaten je Wirkstoff (anstatt in Gruppen aggregiert, wie derzeit nach EU-Recht vorgeschrieben) könnte dabei hilfreich sein, zu überwachende Stoffe auszuwählen und eine gezielte Umweltüberwachung vorzunehmen. Bessere Statistiken zur Verwendung von Pflanzenschutzmitteln könnten bei der Auslegung der Überwachungsergebnisse helfen, und diese Ergebnisse wären aussagekräftiger, wenn mit der Verwendung zugelassener Pflanzenschutzmittel verbundene Risiken bewertet würden. Detailliertere Statistiken würden es der Generaldirektion Gesundheit und Lebensmittelsicherheit ermöglichen, Marktentwicklungen zu verfolgen und die potenziellen Auswirkungen von Genehmigungsbeschlüssen zu analysieren. Außerdem wären sie hilfreich bei der Entwicklung zweckdienlicherer Bewertungen der mit der Verwendung von Pflanzenschutzmitteln verknüpften Gesamtrisiken.

Die Nützlichkeit der EU-weiten Pflanzenschutzmittel-Risikoindikatoren ist begrenzt

53 Mit den EU-Rechtsvorschriften "wird ein Rahmen für eine nachhaltige Verwendung von Pestiziden geschaffen, indem die mit der Verwendung von Pestiziden verbundenen Risiken und Auswirkungen für die menschliche Gesundheit und die Umwelt verringert" werden. Allerdings enthalten sie keine Definition einer "nachhaltigen Verwendung", und das Ziel der Verringerung der "mit der Verwendung von Pestiziden verbundenen Risiken und Auswirkungen" wird nicht in ein spezifisches quantifiziertes EU-Ziel überführt. Die Festlegung spezifischer und messbarer Ziele und Vorgaben ist nützlich, um die Leistung einer Politik anhand der gewünschten Wirkung zu bewerten.

54 Um die Ziele der Richtlinie zu erreichen, müssen die Mitgliedstaaten quantitative Ziele und Vorgaben in ihre nationalen Aktionspläne aufnehmen. Bei ihrer Bewertung stellte die Kommission große Unterschiede in der Qualität der ursprünglichen nationalen Aktionspläne und Mängel bei der Festsetzung messbarer Vorgaben fest. Die

[52] Eurostat (2019), Forschungspapier "Statistics on agricultural use of pesticides in the European Union" (ESTAT E1/AES/2019/RP/1).

vom Hof durchgeführte Überprüfung von 18 überarbeiteten nationalen Aktionsplänen ergab, dass 12 von ihnen maßnahmenbasierte oder Compliance-basierte quantitative Ziele und Vorgaben enthalten. Wenige (2 von 18) enthalten quantifizierte Gesamtziele oder -vorgaben zur Verringerung der Verwendung von Pflanzenschutzmitteln oder der damit verbundenen Risiken.

55 EU-weite Risikoindikatoren sind notwendig, um den Fortschritt bei der Erreichung des Hauptziels der Richtlinie zu messen: die Verringerung der Risiken und Auswirkungen der Verwendung von Pflanzenschutzmitteln. Die Risikomessung ist ein komplexer Vorgang, da die mit den Pflanzenschutzmitteln verbundenen Risiken von mehreren Faktoren abhängig sind, insbesondere von ihren Wirkstoffen, aber auch von ihrer Zusammensetzung, von der Ausbringungsrate (d. h. der Menge je Hektar und der Häufigkeit der Ausbringung) sowie davon, wo, wann und wie Verwender sie in der Praxis ausbringen. Die EU-weiten Risikoindikatoren müssen harmonisiert werden, um einen Vergleich zwischen den Mitgliedstaaten und eine zweckdienliche Bewertung der EU-Politik zu ermöglichen.

56 Durch die Richtlinie werden die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, harmonisierte Risikoindikatoren zu berechnen, Trends bei der Verwendung bestimmter Wirkstoffe zu ermitteln und vorrangige Themen zu ermitteln, die besonderer Aufmerksamkeit bedürfen. Durch die Richtlinie selbst wurden derartige harmonisierte Risikoindikatoren jedoch nicht geschaffen; die Legislativorgane verabschiedeten sie im Jahr 2009 mit einem leeren Anhang ("Anhang IV – Harmonisierte Risikoindikatoren").

57 Einige Mitgliedstaaten entwickelten nationale Indikatoren zur Messung der Risiken und Auswirkungen. Diese nationalen Indikatoren eignen sich zur Messung der Fortschritte der Mitgliedstaaten bei der Erreichung ihrer Ziele und Vorgaben, erlauben aber keinen Vergleich zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten; daher sind harmonisierte Risikoindikatoren nützlich, um EU-weite Risiken und Auswirkungen zu messen.

58 Erste Bestrebungen der Kommission zur Entwicklung von Indikatoren blieben aufgrund fehlender Daten erfolglos. Im Jahr 2018 schlug die Kommission zwei harmonisierte Risikoindikatoren vor, die im Juni 2019 in Kraft traten[53]. Die beiden Indikatoren sind darauf ausgerichtet, Trends bei den von der Verwendung von

[53] Richtlinie (EU) 2019/782 der Kommission vom 15. Mai 2019 zur Änderung der Richtlinie 2009/128/EG des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf die Festlegung harmonisierter Risikoindikatoren.

Pestiziden ausgehenden Gesamtrisiken abzuschätzen, und zwar für jeden Mitgliedstaat sowie EU-weit. Die Kommission veröffentlichte im November 2019 auf ihrer Website rückwirkende Berechnungen der Risikoindikatoren ab 2011[54]. Dies bedeutet, dass die erste Schätzung der mit der Verwendung von Pflanzenschutzmitteln verbundenen EU-weiten Risiken durch die Kommission 10 Jahre nach der Annahme der Richtlinie erfolgte.

59 Keiner der Indikatoren berücksichtigt, wie, wo und wann diese Pflanzenschutzmittel verwendet werden, da der Kommission diese Informationen nicht vorliegen. Ein Indikator basiert auf Statistiken über den Verkauf von Pflanzenschutzmitteln und der andere auf der Anzahl der Notfallzulassungen. Die Mitgliedstaaten können unter Umgehung des herkömmlichen Zulassungsverfahrens Notfallzulassungen erteilen, wenn Schädlinge eine Gefahr darstellen, die nicht auf eine andere vertretbare Weise eingedämmt werden kann. Notfallzulassungen können sich auf Pflanzenschutzmittel beziehen, die bereits für andere Verwendungen zugelassen sind, oder auf genehmigte Wirkstoffe enthaltende Pflanzenschutzmittel, die in dem Mitgliedstaat, der die Notfallzulassung erteilt, noch nicht zugelassen sind.

60 Für beide Indikatoren werden Wirkstoffe auf der Grundlage der Pflanzenschutzmittelverordnung in vier Gruppen ("Wirkstoffe mit geringem Risiko", "Standard", "Substitutionskandidaten" und "unzulässig") mit unterschiedlichen Gewichtungen eingeteilt (siehe Illustration in ***Abbildung 8***). Im Fall von Pflanzenschutzmitteln, die Wirkstoffe enthalten, bei denen es sich um "Substitutionskandidaten" handelt, müssen die Mitgliedstaaten die Zulassung verweigern oder einschränken, wenn weniger schädliche Alternativen verfügbar sind[55]. Ziel ist die Förderung weniger schädlicher Stoffe und die Schaffung von Anreizen für die Industrie, weniger gefährliche Alternativen zu entwickeln.

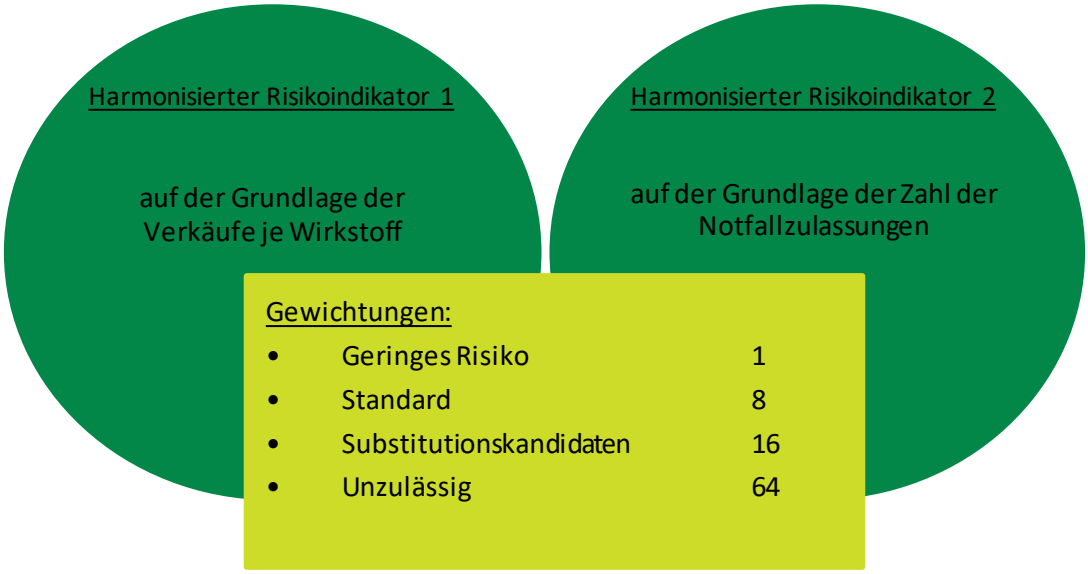
61 Die Gewichtung soll die strategischen Entscheidungen widerspiegeln und das Ziel der Richtlinie, die Verringerung der mit der Verwendung von Pflanzenschutzmitteln verbundenen Risiken und Auswirkungen, unterstützen. Einige Mitgliedstaaten äußerten Bedenken bezüglich der Begründung dieser Gewichtungen. Sie zogen die wissenschaftliche Grundlage der Gewichtungen in Zweifel. Durch einen anderen Gewichtungsfaktor würde sich das Ergebnis der Indikatoren verändern.

---

[54] https://ec.europa.eu/food/plant/pesticides/sustainable_use_pesticides/harmonised-risk-indicators/trends-hri-eu_en.

[55] Artikel 50 der Pflanzenschutzmittelverordnung.

Abbildung 8 – Die zwei harmonisierten Risikoindikatoren



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Richtlinie (EU) 2019/782 der Kommission.

62 Die harmonisierten Risikoindikatoren werden als Indizes (Ausgangsniveau 100) dargestellt, um das Nachverfolgen von Risikotrends ab dem Jahr 2011 und den Schutz vertraulicher Daten zu ermöglichen. Das Diagramm der Kommission für den auf Verkäufen basierenden harmonisierten Risikoindikator zeigt eine Risikominderung, die hauptsächlich auf den geringeren Absatz von Stoffen in der Kategorie "unzulässig" zurückzuführen ist. Die gewählten Gewichtungsfaktoren erhöhen die geschätzte Risikominderung, die sich aus dem geringeren Absatz von Stoffen mit höherem Risiko ergibt. Aus dem Indikator geht nicht hervor, wie erfolgreich die Richtlinie im Hinblick auf die Erreichung des EU-Ziels der nachhaltigen Verwendung von Pflanzenschutzmitteln war.

63 Die Kommission informierte den Hof über ihre Absicht, die Risikoindikatoren zu verbessern; hilfreich dabei könnte der Zugang zu besseren Statistiken und Daten über die Verwendung von Pflanzenschutzmitteln sein.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

64 Insgesamt haben die Kommission und die Mitgliedstaaten Maßnahmen zur Förderung der nachhaltigen Verwendung von Pflanzenschutzmitteln ergriffen. Allerdings stellte der Hof fest, dass bei der Messung und Verringerung der Risiken der Verwendung von Pflanzenschutzmitteln nur begrenzte Fortschritte erzielt wurden. Die Umsetzung des die nachhaltige Verwendung betreffenden Teils der Pflanzenschutzmittel-Strategie der EU wurde durch einen schleppenden Start beeinträchtigt. Die ordnungsgemäße Umsetzung der Richtlinie durch die Mitgliedstaaten wurde von der Kommission nicht überprüft (siehe Ziffern ***12***-***16***).

65 In den vergangenen Jahren ergriffen sowohl die Kommission als auch die Mitgliedstaaten verstärkt Maßnahmen zur Verringerung des mit der Verwendung von Pflanzenschutzmitteln verbundenen Risikos, einschließlich Anstrengungen zur praktischen Umsetzung des integrierten Pflanzenschutzes (siehe Ziffern ***17***-***20***).

66 Die Anwendung der Grundsätze des integrierten Pflanzenschutzes ist für Verwender zwar obligatorisch, deren Einhaltung wird von den Mitgliedstaaten jedoch nur in begrenztem Umfang kontrolliert. Ein Grund für die mangelhafte Durchsetzung ist das Fehlen eindeutiger Kriterien dafür, wie die Verwender die allgemeinen Grundsätze des integrierten Pflanzenschutzes anzuwenden haben, oder wie die Behörden ihre Einhaltung bewerten sollten (siehe Ziffern ***21***-***27***).

67 Durch mehrere GAP-Maßnahmen kann zur Umsetzung der Richtlinie beigetragen werden, beispielsweise durch Förderung des integrierten Pflanzenschutzes und des ökologischen Landbaus. Gemäß den GAP-Vorschriften müssen die Mitgliedstaaten zudem Systeme für landwirtschaftliche Betriebsberatung einführen und allen Landwirten Beratung zum integrierten Pflanzenschutz anbieten. Auch wenn die Grundsätze des integrierten Pflanzenschutzes für Landwirte verpflichtenden Charakter haben, stellen sie jedoch keine Bedingung für GAP-Zahlungen dar. Trotz der Förderung nachhaltigerer landwirtschaftlicher Verfahren gibt es nur wenige Maßnahmen, um Landwirte davon abzuhalten, "herkömmliche" Pflanzenschutzmittel einzusetzen, und sie dazu zu bewegen, auf nichtchemische oder alternative Methoden zurückzugreifen (siehe Ziffern ***28***-***35***).

Empfehlung 1 – Durchsetzung des integrierten Pflanzenschutzes ermöglichen

Die Kommission sollte

a) sich vergewissern, dass die Mitgliedstaaten die allgemeinen Grundsätze des integrierten Pflanzenschutzes in praktisch anwendbare und messbare Kriterien überführen und dass sie die Einhaltung dieser Kriterien auf Betriebsebene überprüfen;

b) diese messbaren Kriterien des integrierten Pflanzenschutzes in die "Konditionalität" im Rahmen der GAP für die Zeit nach 2020 aufnehmen und ihre Durchsetzung sicherstellen.

Zeitrahmen: 2022.

68 Bei Anwendung des integrierten Pflanzenschutzes sollten Verwender nur dann auf Pflanzenschutzmittel zurückgreifen, wenn Prävention und andere Methoden versagen oder nicht wirksam sind. Wenn sich aus der Schädlingsüberwachung die Notwendigkeit von Bekämpfungsmaßnahmen ergibt, ist gemäß EU-Recht biologischen, physikalischen und anderen nichtchemischen Methoden der Vorzug vor chemischen Methoden zu geben. Das EU-Recht enthält außerdem die Konzepte der biologischen Schädlingsbekämpfung und der biologischen Mittel, aber keine Definitionen dieser Konzepte. Das Konzept der Pflanzenschutzmittel mit geringem Risiko wurde 2009 eingeführt, doch bisher wurden nur wenige Wirkstoffe als Stoffe mit geringem Risiko genehmigt. Die Kommission und die Mitgliedstaaten ergreifen zwar Maßnahmen zur Erhöhung der Verfügbarkeit von Pflanzenschutzmitteln mit geringem Risiko, doch es sind weitere Anstrengungen zur Einhaltung der festgesetzten Fristen für die Zulassung erforderlich (siehe Ziffern ***36***-***40***).

69 Umweltüberwachung ist wichtig, um sicherzustellen, dass die Verwendung von Pflanzenschutzmitteln keine unannehmbaren Umweltauswirkungen oder -risiken mit sich bringt. Bei der EU-Überwachung von Pflanzenschutzmitteln in der Umwelt liegt der Fokus vor allem auf Gewässern (siehe Ziffern ***44***-***47***).

70 Von Eurostat veröffentlichte EU-Statistiken zu Pflanzenschutzmitteln beziehen sich auf Wirkstoffe, die in verkauften Pflanzenschutzmitteln enthalten und in einer in den EU-Rechtsvorschriften festgelegten Weise zu Gruppen zusammengefasst sind. Dadurch werden die Informationen, die Eurostat veröffentlichen oder auch nur an andere Generaldirektionen der Kommission weiterleiten kann, in stärkerem Maße begrenzt, als sich durch statistische Geheimhaltung allein rechtfertigen ließe. Nach den

aktuellen EU-Rechtsvorschriften erhobene Statistiken über die Verwendung von Pflanzenschutzmitteln in der Landwirtschaft sind nicht vergleichbar, und Eurostat war es bislang noch nicht möglich, diesbezügliche EU-weite Statistiken zu veröffentlichen (siehe Ziffern ***48***-***51***).

71 Mit besseren Daten über den Verkauf und die Verwendung von Pflanzenschutzmitteln, einschließlich einer größeren Menge an geografischen Informationen, könnte die Messung damit verbundener Umweltrisiken und -auswirkungen, beispielsweise in zur Trinkwassergewinnung genutzten Gewässern, verbessert werden. Der Zugang zu einer größeren Menge an Überwachungsdaten könnte dabei helfen, gezielter gegen die Umweltauswirkungen der Verwendung von Pflanzenschutzmitteln vorzugehen (siehe Ziffer ***52***).

Empfehlung 2 – Zugang zu Pflanzenschutzmittel-Statistiken verbessern

Zur Verbesserung der Statistiken und der Umweltüberwachung sollte die Kommission im Rahmen der Überarbeitung der Verordnung über Statistiken zu Pestiziden die folgenden Aspekte berücksichtigen:

a) Beseitigung restriktiver Aggregationsanforderungen an Statistiken zu Pflanzenschutzmitteln (Artikel 3 Absatz 4), um die Veröffentlichung zweckdienlicherer Statistiken (z. B. Pflanzenschutzmittel mit geringem Risiko und Wirkstoffe mit bestimmten Eigenschaften) zu ermöglichen;

b) Klärung, Verbesserung und Harmonisierung der Anforderungen an EU-Statistiken über die landwirtschaftliche Verwendung von Pestiziden (Anhang II), um deren Verfügbarkeit, Vergleichbarkeit und Zweckdienlichkeit zu verbessern.

Zeitrahmen: 2023.

72 Ziel der Richtlinie ist die Verringerung der mit der Verwendung von Pflanzenschutzmitteln verbundenen Risiken und Auswirkungen. Im November 2019 veröffentlichte die Kommission ihre Schätzung der EU-weiten Risiken und Auswirkungen im Zusammenhang mit der Verwendung von Pflanzenschutzmitteln, indem sie die beiden kürzlich verabschiedeten harmonisierten Risikoindikatoren berechnete (siehe Ziffern ***53***-***58***). Aus keinem der beiden Indikatoren geht hervor, inwieweit die Richtlinie im Hinblick auf die Erreichung des EU-Ziels der nachhaltigen Verwendung von Pflanzenschutzmitteln erfolgreich war.

73 Die Nützlichkeit des ersten Indikators (der auf Verkaufsstatistiken für in Pflanzenschutzmitteln enthaltene Wirkstoffe basiert) ist begrenzt, da er nicht berücksichtigt, wie, wann und wo Pflanzenschutzmittel verwendet werden. Außerdem setzen Geheimhaltungsvorschriften einer ausführlichen und zweckdienlichen Analyse Grenzen.

74 Der zweite Indikator basiert auf der Anzahl der von den Mitgliedstaaten erteilten Notfallzulassungen. Auch wenn es nützlich sein kann, Daten zur Anzahl der Notfallzulassungen zu erheben, sagt die Anzahl der Zulassungen nichts über die Verwendung oder die damit verbundenen Risiken aus (siehe Ziffern ***59-63***).

Empfehlung 3 – Bessere Risikoindikatoren entwickeln

Um die im Hinblick auf die Erreichung der Politikziele erzielten Fortschritte zu bewerten, sollte die Kommission die harmonisierten Risikoindikatoren verbessern oder neue entwickeln, sodass beim harmonisierten Risikoindikator II landwirtschaftliche Flächen oder Wirkstoffmengen und beim harmonisierten Risikoindikator I die Art der Verwendung von Pflanzenschutzmitteln berücksichtigt werden.

Zeitrahmen: 2023.

Dieser Bericht wurde von Kammer I unter Vorsitz von Herrn Nikolaos Milionis, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 8. Januar 2020 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof

Klaus-Heiner Lehne
Präsident

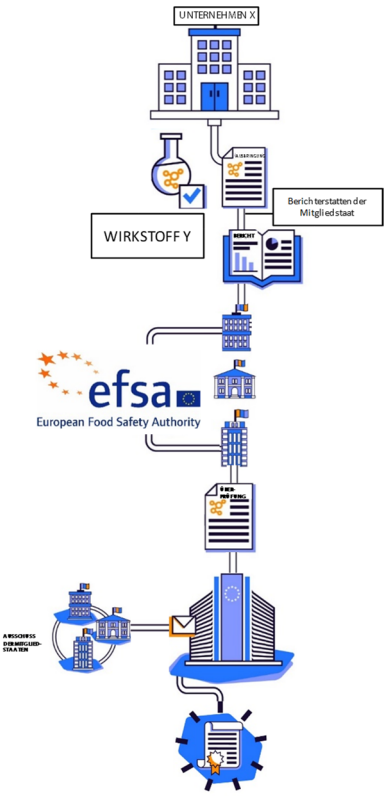
Anhänge

Anhang I – Wichtigste EU-Rechtsvorschriften zu Pflanzenschutzmitteln

- Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln und zur Aufhebung der Richtlinien 79/117/EWG und 91/414/EWG des Rates.
- Richtlinie 2009/128/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 über einen Aktionsrahmen der Gemeinschaft für die nachhaltige Verwendung von Pestiziden.
- Richtlinie 2009/127/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 zur Änderung der Richtlinie 2006/42/EG betreffend Maschinen zur Ausbringung von Pestiziden.
- Verordnung (EG) Nr. 396/2005 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Februar 2005 über Höchstgehalte an Pestizidrückständen in oder auf Lebens- und Futtermitteln pflanzlichen und tierischen Ursprungs.
- Verordnung (EG) Nr. 1185/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2009 über Statistiken zu Pestiziden.

Anhang II – Wichtigste Schritte bei der Bewertung der Sicherheit von Pflanzenschutzmitteln in der EU

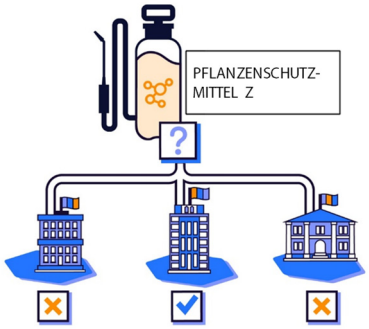
Genehmigung eines Wirkstoffs in der EU



1 Unternehmen X reicht bei einem EU-Mitgliedstaat einen Antrag auf Genehmigung des Wirkstoffs Y ein, um ihn in dem Pflanzenschutzmittel Z zu verwenden. Der berichterstattende Mitgliedstaat nimmt eine wissenschaftliche und technische Bewertung des Wirkstoffs vor und erstellt einen Bewertungsbericht.

2 Die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) ist für die Risikobewertung zuständig. Sie führt eine öffentliche Konsultation und zusammen mit den EU-Mitgliedstaaten einen Peer-Review des vom berichterstattenden Mitgliedstaat erstellten Bewertungsberichts durch. Die EFSA übermittelt der Europäischen Kommission ihre Schlussfolgerungen.

3 Die Kommission ist für das Risikomanagement zuständig. Auf der Grundlage der Schlussfolgerungen der EFSA unterbreitet sie einem aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammengesetzten Regelungsausschuss einen Vorschlag für oder gegen die Genehmigung von Wirkstoff Y. Der Ausschuss stimmt über den Vorschlag ab und gibt dazu eine Stellungnahme ab. Anschließend nimmt die Kommission eine Verordnung zur Genehmigung oder Ablehnung des Wirkstoffs Y an.



Zulassung eines Pflanzenschutzmittels durch einen Mitgliedstaat

4 Die Mitgliedstaaten entscheiden über die Zulassung des Pflanzenschutzmittels Z (und anderer Pflanzenschutzmittel), das den genehmigten Wirkstoff Y enthält. Bei ihrer Entscheidung berücksichtigen sie die landwirtschaftlichen und ökologischen Bedingungen in ihrem Hoheitsgebiet. Inhaber einer Zulassung in einem Mitgliedstaat können in einem anderen Mitgliedstaat (nach einer Überprüfung vor Ort) eine Zulassung für dasselbe Pflanzenschutzmittel Z zur Verwendung unter vergleichbaren Bedingungen erhalten (Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung).

Hinweis: Für weitere Einzelheiten zur Genehmigung von Wirkstoffen (in englischer Sprache) siehe:https://ec.europa.eu/food/plant/pesticides/approval_active_substances_en. Für weitere Einzelheiten zur Zulassung von Pflanzenschutzmitteln (in englischer Sprache) siehe: https://ec.europa.eu/food/plant/pesticides/authorisation_of_ppp_en.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der Kommission.

Anhang III – Allgemeine Grundsätze des integrierten Pflanzenschutzes gemäß Anhang III der Richtlinie

1) Die Vorbeugung und/oder Bekämpfung von Schadorganismen sollte neben anderen Optionen insbesondere wie folgt erreicht oder unterstützt werden:

- Fruchtfolge;
- Anwendung geeigneter Kultivierungsverfahren (z. B. Unkrautbekämpfung im abgesetzten Saatbett vor der Saat/Pflanzung, Aussaattermine und -dichte, Untersaat, konservierende Bodenbearbeitung, Schnitt und Direktsaat);
- gegebenenfalls Verwendung resistenter/toleranter Sorten und von Standardsaat- und -pflanzgut/zertifiziertem Saat- und Pflanzgut;
- Anwendung ausgewogener Dünge-, Kalkungs- und Bewässerungs-/Drainageverfahren;
- Vorbeugung gegen die Ausbreitung von Schadorganismen durch Hygienemaßnahmen (z. B. durch regelmäßiges Reinigen der Maschinen und Geräte);
- Schutz und Förderung wichtiger Nutzorganismen, z. B. durch geeignete Pflanzenschutzmaßnahmen oder die Nutzung ökologischer Infrastrukturen innerhalb und außerhalb der Anbau- oder Produktionsflächen.

2) Schadorganismen müssen mit geeigneten Methoden und Instrumenten, sofern solche zur Verfügung stehen, überwacht werden. Zu diesen geeigneten Instrumenten sind unter anderem Beobachtungen vor Ort und Systeme für wissenschaftlich begründete Warnungen, Voraussagen und Frühdiagnosen, sofern dies möglich ist, sowie die Einholung von Ratschlägen beruflich qualifizierter Berater zu zählen.

3) Auf der Grundlage der Ergebnisse der Überwachung muss der berufliche Verwender entscheiden, ob und wann er Pflanzenschutzmaßnahmen anwenden will. Solide und wissenschaftlich begründete Schwellenwerte sind wesentliche Komponenten der Entscheidungsfindung. Bei der Entscheidung über eine Behandlung gegen Schadorganismen sind wenn möglich die für die betroffene Region, die spezifischen Gebiete, die Kulturpflanzen und die besonderen klimatischen Bedingungen festgelegten Schwellenwerte zu berücksichtigen.

4) Nachhaltigen biologischen, physikalischen und anderen nichtchemischen Methoden ist der Vorzug vor chemischen Methoden zu geben, wenn sich mit ihnen ein zufriedenstellendes Ergebnis bei der Bekämpfung von Schädlingen erzielen lässt.

5) Die eingesetzten Pestizide müssen so weit zielartenspezifisch wie möglich sein und die geringsten Nebenwirkungen auf die menschliche Gesundheit, Nichtzielorganismen und die Umwelt haben.

6) Der berufliche Verwender sollte die Verwendung von Pestiziden und andere Bekämpfungsmethoden auf das notwendige Maß begrenzen (z. B. durch Verringerung der Aufwandmenge, verringerte Anwendungshäufigkeit oder Teilflächenanwendung), wobei er berücksichtigen muss, dass die Höhe des Risikos für die Vegetation akzeptabel sein muss und das Risiko der Entwicklung von Resistenzen in den Schadorganismenpopulationen nicht erhöht werden darf.

7) Wenn ein Risiko der Resistenz gegen Pflanzenschutzmaßnahmen bekannt ist und der Umfang des Befalls mit Schadorganismen wiederholte Pestizidanwendungen auf die Pflanzen erforderlich macht, sind verfügbare Resistenzvermeidungsstrategien anzuwenden, um die Wirksamkeit der Produkte zu erhalten. Dazu kann die Verwendung verschiedener Pestizide mit unterschiedlichen Wirkungsweisen gehören.

8) Der berufliche Verwender muss auf der Grundlage der Aufzeichnungen über Pestizidanwendungen und der Überwachung von Schadorganismen den Erfolg der angewandten Pflanzenschutzmaßnahmen überprüfen.

Begriffe und Abkürzungen

GAP: Gemeinsame Agrarpolitik.

Integrierter Pflanzenschutz: sorgfältige Abwägung aller verfügbaren Pflanzenschutzmethoden und anschließende Einbindung geeigneter Maßnahmen, die der Entstehung von Populationen von Schadorganismen entgegenwirken und die Verwendung von Pflanzenschutzmitteln und anderen Abwehr- und Bekämpfungsmethoden auf einem Niveau halten, das wirtschaftlich und ökologisch vertretbar ist und Risiken für die menschliche Gesundheit und die Umwelt reduziert oder minimiert. Der "integrierte Pflanzenschutz" stellt auf das Wachstum gesunder Nutzpflanzen bei möglichst geringer Störung der landwirtschaftlichen Ökosysteme ab und fördert natürliche Mechanismen zur Bekämpfung von Schädlingen.

Pestizide: Pflanzenschutzmittel und Bioziderzeugnisse.

Pflanzenschutzmittel mit geringem Risiko: Mittel, die Wirkstoffe enthalten, die als Wirkstoffe mit geringem Risiko genehmigt wurden, können als Pflanzenschutzmittel mit geringem Risiko zugelassen werden. Ein Wirkstoff kann nur dann als Wirkstoff mit geringem Risiko genehmigt werden, wenn er die normalen Genehmigungskriterien und zusätzlich die Kriterien für Wirkstoffe mit geringem Risiko nach Anhang II Nummer 5 der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 erfüllt.

Pflanzenschutzmittel: aus Wirkstoffen bestehende oder Wirkstoffe enthaltende Mittel, die dazu bestimmt sind, Pflanzen oder Pflanzenerzeugnisse vor Schadorganismen zu schützen oder deren Einwirkung vorzubeugen, die Lebensvorgänge von Pflanzen zu beeinflussen, Pflanzenerzeugnisse zu konservieren, unerwünschte Pflanzen oder Pflanzenteile zu vernichten oder ein unerwünschtes Wachstum von Pflanzen zu verhindern.

Substitutionskandidat: Wirkstoffe mit bestimmten Eigenschaften, die von den EU-Mitgliedstaaten darauf zu prüfen sind, ob sie durch andere geeignete Lösungen (chemische und nichtchemische) ersetzt (substituiert) werden können.

Wirkstoffe: der wirksame Bestandteil in Pflanzenschutzmitteln, der Schädlinge oder Pflanzenkrankheiten bekämpft.

ANTWORTEN DER KOMMISSION AUF DEN SONDERBERICHT DES EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFS

NACHHALTIGE VERWENDUNG VON PFLANZENSCHUTZMITTELN: BEGRENZTER FORTSCHRITT BEI DER MESSUNG UND VERRINGERUNG VON RISIKEN

ZUSAMMENFASSUNG

I. Die Kommission hat erhebliche Anstrengungen unternommen, um die Umsetzung der Richtlinie über die nachhaltige Verwendung von Pestiziden (*Sustainable Use Directive* – SUD), einschließlich der Entwicklung harmonisierter Risikoindikatoren, sicherzustellen. Der harmonisierte Risikoindikator I, der auf den Mengen an in Verkehr gebrachten Wirkstoffen basiert, zeigt zwar eine Verringerung des Risikos seit dem Inkrafttreten der SUD, es besteht jedoch weiterhin ein erhebliches Potenzial für eine weitere Risikominderung durch eine bessere Umsetzung der SUD und insbesondere durch eine verstärkte Anwendung des integrierten Pflanzenschutzes, einschließlich der umfassenderen Anwendung nichtchemischer Methoden der Schädlingsbekämpfung.

II. Über den integrierten Pflanzenschutz hinaus ist auch der ökologische Landbau eine wesentliche Maßnahme zur Erreichung des Ziels der nachhaltigen Verwendung von Pflanzenschutzmitteln[1]; zudem hat die Europäische Union 1991 mit einem entsprechenden Rechtsrahmen spezifische Anforderungen an die ökologische Produktion festgelegt und darin insbesondere die Verwendung von Pflanzenschutzmitteln eingeschränkt und die Verwendung synthetischer Chemikalien weitestgehend ausgeschlossen.

IV. Nach Ansicht der Kommission wurde das Risiko im Zusammenhang mit der Verwendung von Pflanzenschutzmitteln durch die EU-Maßnahmen verringert. Trotz eines schleppenden Starts hat die Kommission beträchtliche Anstrengungen unternommen, um die Umsetzung der Richtlinie 2009/128/EG durch die Mitgliedstaaten zu verbessern. Berechnungen der Kommission haben in Bezug auf den harmonisierten Risikoindikator I zudem eine Verringerung um 20 % in der Zeit von 2011 bis 2017 ergeben.

V. Die Kommission hat positive Beispiele für die Umsetzung und Förderung des integrierten Pflanzenschutzes in mehreren Mitgliedstaaten ermittelt.[2] Wie aus dem Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat von 2017 und den einzelnen Berichten über die in den Jahren 2018 und 2019 in den Mitgliedstaaten durchgeführten Prüfungen – veröffentlicht auf der Website der Generaldirektion Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (GD SANTE)[3] – hervorgeht, ist die Durchsetzung des integrierten Pflanzenschutzes in den Mitgliedstaaten weiterhin verbesserungswürdig.

VI. Die Kommission teilt die Meinung, dass die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) zur Unterstützung der nachhaltigen Verwendung von Pflanzenschutzmitteln beitragen kann, und ist der Auffassung, dass zahlreiche im Hinblick auf die nachhaltige Verwendung relevante Anforderungen bereits jetzt gestellt werden. Es könnte jedoch mehr getan werden, um den Rechtsrahmen zu berücksichtigen, und der

[1] Nach Artikel 14 Absatz 1 der Richtlinie 2009/128/EG müssen die Mitgliedstaaten alle erforderlichen Maßnahmen treffen, um einen Pflanzenschutz mit geringer Pestizidverwendung zu fördern, wobei wann immer möglich nichtchemischen Methoden der Vorzug gegeben wird; in diesem Zusammenhang wird auf den integrierten Pflanzenschutz sowie den ökologischen Landbau im Sinne der Verordnung (EG) Nr. 834/2007 des Rates vom 28. Juni 2007 über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen, ersetzt durch die neue Verordnung (EU) 2018/848 vom 30. Mai 2018, Bezug genommen.

[2] *Zusammenfassender Bericht über die Umsetzung der Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Hinblick auf die nachhaltige Verwendung von Pestiziden gemäß der Richtlinie 2009/128/EG*, http://ec.europa.eu/food/audits-analysis/overview_reports/details.cfm?rep_id=114.

[3] http://ec.europa.eu/food/audits-analysis/audit_reports/index.cfm

Vorschlag für die künftige GAP enthält einschlägige nachprüfbare Elemente der Richtlinie, unter anderem im Zusammenhang mit dem integrierten Pflanzenschutz.

VIII. Die Möglichkeiten der Kommission sind durch die geltenden Statistikvorschriften betreffend die Vertraulichkeit und Aggregation von Daten eingeschränkt. Die Kommission hat die Schwachstellen im Zusammenhang mit der Verfügbarkeit von Statistiken 2017 in ihrem Bericht an das Europäische Parlament und den Rat[4] kommuniziert. Die Kommission stimmt zu, dass die Verfügbarkeit von EU-Statistiken über den Verkauf und die landwirtschaftliche Verwendung von Pflanzenschutzmitteln verbessert werden sollte, und hat damit begonnen, die Möglichkeiten zur Verbesserung der diesbezüglichen Rechtsvorschriften zu prüfen.

X. Erster Spiegelstrich: Die Kommission nimmt den ersten Teil der Empfehlung vollständig und den zweiten Teil der Empfehlung in Bezug auf die Gemeinsame Agrarpolitik teilweise an. Der Rechtsvorschlag der Kommission für die künftige GAP enthält diejenigen allgemeinen Grundsätze des integrierten Pflanzenschutzes, die den Anforderungen entsprechen, die messbar sind und auf Betriebsebene überprüft werden können. Die Festlegung der Verpflichtungen der Betriebe im Zusammenhang mit den Konditionalitätsvorschriften auf der Grundlage der EU-Gesetzgebung, einschließlich der Bestimmungen über den integrierten Pflanzenschutz, liegt jedoch in der Verantwortung der Mitgliedstaaten.

Zweiter Spiegelstrich: Die Kommission nimmt die Empfehlung an. Die Kommission prüft derzeit die Möglichkeiten zur Verbesserung der Rechtsvorschriften in diesem Bereich. Zum Zeitpunkt der Erstellung des vorliegenden Berichts ist jedoch nicht bekannt, ob Rechtsvorschriften vorgeschlagen werden sollen.

Dritter Spiegelstrich: Die Kommission nimmt die Empfehlung 3 teilweise an. Sie wird die empfohlenen Maßnahmen ergreifen. Sie ist allerdings der Ansicht, dass zur Einhaltung des vorgeschlagenen Zeitrahmens die Zustimmung der Mitgliedstaaten zur Bereitstellung der einschlägigen Daten erforderlich ist.

BEMERKUNGEN

13. Zum Zeitpunkt der Umsetzung im Jahr 2010/2011 nahm die Kommission keine eingehende und systematische Überprüfung der Vollständigkeit und Richtigkeit der Rechtstexte zur Umsetzung der SUD in den Mitgliedstaaten vor, sondern verifizierte im Wege verschiedener Erhebungen und Studien, dass die Umsetzung erfolgt war. Darüber hinaus führte die Kommission im Rahmen der Arbeitsgruppe zur SUD Gespräche mit den Mitgliedstaaten, nahm eine Bewertung der nationalen Aktionspläne vor und organisierte Schulungen sowie Workshops und Projekte, die den Austausch in Bezug auf Verfahren zur Umsetzung und Durchführung einiger Bestimmungen der SUD mit Sachverständigen der Mitgliedstaaten ermöglichten. Seitdem wurden verschiedene Maßnahmen ergriffen, um eine harmonisierte Umsetzung zu gewährleisten, und im Rahmen der von der Generaldirektion Gesundheit und Lebensmittelsicherheit durchgeführten Prüfungen und Informationsbesuche wird überprüft, ob es Mängel gibt, die auf Probleme bei der Umsetzung zurückzuführen sind.

Gemeinsame Antwort zu den Ziffern 15 und 16: Trotz des schleppenden Beginns wurden seit 2016 vermehrt Maßnahmen in Bezug auf die nachhaltige Verwendung von Pflanzenschutzmitteln ergriffen.

16. Für die Zwecke des zweiten Berichts der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat hat die Kommission die überarbeiteten nationalen Aktionspläne der Mitgliedstaaten, die bis Ende Februar 2019 vorgelegt wurden, einer Bewertung unterzogen.

[4] COM(2017) 109 final.: BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT über die Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 1185/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2009 über Statistiken zu Pestiziden.

20. Nach Horizont 2020 werden im Rahmen von „Horizont Europa“ – dem nächsten Rahmenprogramm für Forschung und Innovation – weiterhin Maßnahmen des integrierten Pflanzenschutzes unterstützt. Mit den im Rahmen von Horizont 2020 durchgeführten Multi-Akteur-Forschungsprojekten und den Innovationsprojekten (GAP) der Operationellen Gruppe der Europäischen Innovationspartnerschaft für Produktivität und Nachhaltigkeit in der Landwirtschaft (EIP-AGRI) wird sichergestellt, dass Lösungen im Bereich des integrierten Pflanzenschutzes und Wissensflüsse über Verfahren des integrierten Pflanzenschutzes zwischen den Akteuren der Systeme für Wissen und Innovation in der Landwirtschaft (*Agricultural Knowledge and Innovation Systems* – AKIS) gemeinsam mit den Endverwendern geschaffen werden und somit die Nutzung dieser Innovationen in der Praxis erhöht wird.

21. Nachhaltigen, biologischen, physikalischen und anderen nichtchemischen Methoden ist der Vorzug vor chemischen Methoden zu geben, wenn sich mit ihnen ein zufriedenstellendes Ergebnis bei der Bekämpfung von Schädlingen erzielen lässt.

24. Die Kommission hat viel Zeit und Ressourcen investiert, um das Schulungsprogramm „Bessere Schulung für sicherere Lebensmittel“ (*Better Training for Safer Food* – BTSF) zum Thema integrierter Pflanzenschutz zu entwickeln und auf den Weg zu bringen. Darüber hinaus hat die Kommission in Form eines Workshops für die Mitgliedstaaten, der im Mai 2019 abgehalten wurde, Unterstützung bei der praktischen Umsetzung des integrierten Pflanzenschutzes geleistet.

Die Umsetzung und Durchsetzung des integrierten Pflanzenschutzes sind Aspekte, die bei Prüfungen in den Mitgliedstaaten systematisch behandelt werden. Die Feststellung von Schwachstellen führt zur Abgabe von Empfehlungen an die Behörden der Mitgliedstaaten, die systematisch weiterverfolgt werden, um sicherzustellen, dass die Behörden angemessene Korrekturmaßnahmen ergreifen.

26. Seit dem 1. Januar 2014 sollten berufliche Verwender von Pflanzenschutzmitteln die in Anhang III der SUD aufgeführten allgemeinen Grundsätze des integrierten Pflanzenschutzes anwenden. Zur Feststellung einer Einhaltung bzw. Nichteinhaltung ist es wichtig, dass die Behörden bei ihren Inspektionen auf Betriebsebene Kriterien zur Bewertung der Umsetzung des integrierten Pflanzenschutzes anwenden. In ihrem Bericht an das Europäische Parlament und den Rat aus dem Jahr 2017[5] wies die Kommission darauf hin, dass die Durchsetzung des integrierten Pflanzenschutzes in den Mitgliedstaaten noch verbesserungsbedürftig ist.

Die Umsetzung und Durchsetzung des integrierten Pflanzenschutzes sind Aspekte, die bei Prüfungen in den Mitgliedstaaten systematisch behandelt werden. Die Feststellung von Schwachstellen führt zur Abgabe von Empfehlungen an die Behörden der Mitgliedstaaten, die systematisch weiterverfolgt werden, um sicherzustellen, dass die Behörden angemessene Korrekturmaßnahmen ergreifen.

Gemeinsame Antwort zu den Ziffern 28 bis 31:

Die Kommission stimmt der Aussage, dass die derzeitige GAP nur einen geringen Beitrag zur Durchsetzung des integrierten Pflanzenschutzes leistet, nicht zu. Im Gegenteil ist sie der Auffassung, dass die GAP unterstützend bei der Durchsetzung auf Betriebsebene wirkt. Die vom Europäischen Rechnungshof zitierten Instrumente und eine Reihe anderer Instrumente, die den Mitgliedstaaten zur Verfügung stehen, sind für die nachhaltige Verwendung von Pestiziden und für den integrierten Pflanzenschutz relevant und wirksam und werden es auch in Zukunft bleiben.

Im Rahmen der Direktzahlungen umfasst die GAP-Regelung zur Ökologisierung einen Mindestanteil an Flächen mit biologischer Vielfalt, aber auch die Anbaudiversifizierung, die beide für den integrierten Pflanzenschutz relevant sind. Zudem unterstützt die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums Beschränkungen von Pestiziden aufgrund der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie. Zusätzlich zu den Investitionen in entsprechende Ausrüstungen unterstützt

die GAP auch Wissenstransfer- und Informationsmaßnahmen sowie Beratungsdienste für Landwirte, einschließlich der Förderung des integrierten Pflanzenschutzes. Die Zusammenarbeit zwischen Landwirten, Forschern und Beratungsdiensten, die durch die EIP-AGRI gefördert wird, ist ebenfalls wichtig und kann innovative Wege zur Verringerung der Verwendung von Pflanzenschutzmitteln und zur Umsetzung des integrierten Pflanzenschutzes abdecken.

Des Weiteren umfasst die GAP den Regulierungsrahmen für den ökologischen Landbau (12,6 Millionen Hektar im Jahr 2017), mit möglicher finanzieller Unterstützung im Rahmen der ländlichen Entwicklung. Bei der ökologischen Produktion kommen spezifische Grundsätze zur Anwendung und es werden Anforderungen gestellt, die über die Grundsätze des integrierten Pflanzenschutzes hinausgehen, unter anderem Fruchtfolge und eine strenge Beschränkung der möglichen Verwendung von Pflanzenschutzmitteln. Ferner können landwirtschaftliche Betriebsberatungsdienste zum Thema ökologischer Landbau Beratung bieten.

Zudem ist die Forschung als Ergänzung zur GAP von großer Bedeutung für die Entwicklung des integrierten Pflanzenschutzes. Siehe Antwort zu Ziffer 20.

Mit dem Vorschlag für eine künftige GAP werden diese Beiträge zur nachhaltigen Verwendung von Pflanzenschutzmitteln und zum integrierten Pflanzenschutz konsolidiert. Ferner wird vorgeschlagen, die wichtigsten Teile der Grundsätze des integrierten Pflanzenschutzes, insbesondere die Fruchtfolge und die Anforderungen an Flächen mit biologischer Vielfalt, sowie die übrigen einschlägigen Bestimmungen der SUD in die künftige Konditionalität einzubeziehen. Die Kommission schlägt vor allem eine bessere Integration des Systems zur Beratung der Landwirte und eine bessere Einbindung in die Forschung und den Wissenstransfer aus den GAP-Netzen vor. Durch die Öko-Regelungen (Säule I) und die Verpflichtungen hinsichtlich der Betriebsführung (Säule II) werden die Mitgliedstaaten auch über viel mehr Flexibilität als im derzeitigen Zeitraum 2014–2020 verfügen, um die Unterstützung von Verfahren für die nachhaltige Verwendung von Pestiziden und des integrierten Pflanzenschutzes unter Berücksichtigung ihrer individuellen Bedarfsermittlungen besser zu gestalten.

32. Viele für den integrierten Pflanzenschutz relevante Verfahren sind derzeit Teil der EU-Anforderungen und werden entsprechend überprüft. Cross-Compliance umfasst unter anderem Anforderungen an den Bodenschutz und die Förderung der biologischen Vielfalt sowie an die ordnungsgemäße Verwendung von Pestiziden. Die aktuellen Anforderungen im Zusammenhang mit der Ökologisierung umfassen die Anbaudiversifizierung (wie in der Schweiz) und Flächen zur Förderung der biologischen Vielfalt.

33. Die Erklärung des Gesetzgebers, die relevanten Teile der Richtlinie gegebenenfalls in die Cross-Compliance einzubeziehen, wurde im Stadium der Verabschiedung der Rechtsvorschriften für den Zeitraum 2014–2020 abgegeben. Daher war es der Kommission nicht möglich, diese Änderung von Beginn der GAP 2014–2020 an vorzunehmen. Die Kommission erachtete es für zweckmäßiger, diese Änderung bei der nächsten GAP-Reform anstatt im Zeitraum 2014–2020 vorzuschlagen.

34. Die Kommission ist der Auffassung, dass der künftige Konditionalitätsrahmen allgemeine, für die Konditionalität geeignete Grundsätze des integrierten Pflanzenschutzes enthält. Der künftige Rahmen von Standards für den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand von Flächen (GLÖZ) wird einen zwingenden Fruchtwechsel (GLÖZ 8) und Flächen mit biologischer Vielfalt (GLÖZ 9) umfassen – beides wichtige Elemente des allgemeinen Grundsatzes 1. Die Mitgliedstaaten können die in diesem allgemeinen Grundsatz 1 genannten Beispiele auch mit GLÖZ 1 (Erhaltung von Dauergrünland), GLÖZ 2 (Schutz von Feuchtgebieten und Torfflächen), GLÖZ 3 (Pufferstreifen), GLÖZ 5 (Betriebsnachhaltigkeitsinstrument für Nährstoffe), GLÖZ 6 (Bodenbearbeitung) und GLÖZ 7 (Keine vegetationslosen Böden) abdecken. Im künftigen Konditionalitätsrahmen sind mit der Grundanforderung an die Betriebsführung (GAB) 12, die den rechtlichen Rahmen für die allgemeinen Grundsätze des integrierten Pflanzenschutzes 5, 6 und 7 bildet, die Bedingungen für die ordnungsgemäße Verwendung von Pflanzenschutzmitteln enthalten. Dazu gehört die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln auf die betreffende Kultur, und zwar in der richtigen Dosis, in der richtigen

Häufigkeit, zum richtigen Zeitpunkt und unter Berücksichtigung der Auswirkungen auf die Umwelt und Resistenzen. Die übrigen allgemeinen Grundsätze des integrierten Pflanzenschutzes (Grundsätze 2, 3 und 8) beruhen auf den allgemeinen, von den Landwirten zu befolgenden Ansätzen und sind daher nicht für die Konditionalität geeignet. Im Rahmen der künftigen GAP wird bei der landwirtschaftlichen Betriebsberatung, die ein wesentliches Instrument zur Gewährleistung der Umsetzung des integrierten Pflanzenschutzes darstellt, jedoch weiterhin sämtlichen allgemeinen Grundsätzen des integrierten Pflanzenschutzes Rechnung getragen.

37. Die Kommission hat eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die die Datenanforderungen und Bewertungsgrundsätze im Hinblick auf eine Aktualisierung zur Erleichterung der Genehmigung solcher Wirkstoffe bewerten soll.

38. Ein weiterer Grund ist, dass solche Pflanzenschutzmittel Beistoffe enthalten, die der Definition eines bedenklichen Stoffes entsprechen, und somit nicht als Mittel mit geringem Risiko eingestuft werden können.

42. Die Kommission stellt fest, dass aus Abbildung 7 hervorgeht, dass in den Niederlanden und in Frankreich die in der Verordnung über Pflanzenschutzmittel festgelegten Fristen nicht eingehalten werden.

43. Es bestehen beträchtliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten, und die Kommission hat alle ihr im Durchführungsplan zugewiesenen Maßnahmen tatsächlich durchgeführt. Dies geht aus dem Fortschrittsbericht hervor, der dem Rat (Landwirtschaft und Fischerei) im Juli 2019 vorgelegt wurde.

46. Mehrere der nicht mehr zur Verwendung in Pflanzenschutzmitteln zugelassenen Stoffe, die noch immer in Oberflächengewässern überwacht werden, wurden erst vor Kurzem verboten und/oder werden dort immer noch gefunden, da sie persistent sind, illegal verwendet werden, sich aus der Atmosphäre ablagern oder aus Deponien/Halden ausgelaugt werden. Einige wenige werden noch immer in anderen, z. B. industriellen, Prozessen hergestellt oder für diese verwendet.

In Bezug auf Grundwässer sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, alle relevanten Wirkstoffe in Pestiziden, einschließlich ihrer Metaboliten, Abbau- und Reaktionsprodukte, zu überwachen, und die Konzentrationen müssen mit den Qualitätsstandards für Einzel- und Gesamtpestizide verglichen werden. Die in der Grundwasserrichtlinie festgelegten Qualitätsstandards für Einzel- und Gesamtpestizide decken sich mit denen in der Trinkwasserrichtlinie. Die Überwachung im Rahmen dieser Richtlinie kann auch Informationen über die Umweltauswirkungen im Zusammenhang mit der Verwendung von Pflanzenschutzmitteln liefern.

48. Die Möglichkeiten der Kommission sind durch die geltenden Statistikvorschriften betreffend die Vertraulichkeit und Aggregation von Daten eingeschränkt.

Die Kommission hat die Schwachstellen im Zusammenhang mit der Verfügbarkeit von Statistiken 2017 in ihrem Bericht an das Europäische Parlament und den Rat[6] kommuniziert.

58. Unmittelbar nach der Annahme der Richtlinie im Jahr 2009 wurden Anstrengungen unternommen, um verschiedene Indikatoren zu entwickeln. Beispielsweise zielten von der EU geförderte Projekte, etwa das Projekt „*Harmonised environmental Indicators for pesticide Risk“* (harmonisierte Umweltindikatoren für das Pestizidrisiko – HAIR), auf die Entwicklung EU-weiter Indikatoren zur Messung des Risikos und der Auswirkungen im Zusammenhang mit der Verwendung von Pflanzenschutzmitteln ab. Diese Bemühungen blieben jedoch aufgrund der mangelnden Verfügbarkeit der erforderlichen Daten ohne Erfolg.

[6] COM(2017) 109 final.: BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT über die Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 1185/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2009 über Statistiken zu Pestiziden.

61. In der Anfangsphase der Konsultationen mit den Mitgliedstaaten (in einer speziellen Arbeitsgruppe und in der SUD-Arbeitsgruppe) äußerten einige Mitgliedstaaten Bedenken hinsichtlich der Gewichtungen. Bei der breiter angelegten Konsultation im Wege des Feedback-Mechanismus wurden jedoch keine grundsätzlichen Einwände erhoben, und zum Zeitpunkt der Abstimmung gab es eine klare qualifizierte Mehrheit für die vorgeschlagenen Gewichtungen, wobei nur zwei Mitgliedstaaten dagegen stimmten. Im darauf folgenden Prüfungszeitraum haben der Rat und das Parlament keine Einwände gegen die vorgeschlagenen Gewichtungen erhoben.

62. Stoffe werden aufgrund der in einer wissenschaftlichen Bewertung (Mitgliedstaaten und Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit) ermittelten Risiken für die Gesundheit und/oder die Umwelt nicht mehr zugelassen. Die Nichtzulassung und das nachfolgende Verbot ihrer Verwendung tragen objektiv zu einer Verringerung der Risiken bei. Daher wurde die bewusste politische Entscheidung getroffen, diesen Stoffen eine hohe Gewichtung zuzuweisen.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

64. Nach Ansicht der Kommission wurde das Risiko im Zusammenhang mit der Verwendung von Pflanzenschutzmitteln durch die EU-Maßnahmen verringert. Trotz eines schleppenden Starts hat die Kommission beträchtliche Anstrengungen unternommen, um die Umsetzung der Richtlinie 2009/128/EG durch die Mitgliedstaaten zu verbessern. Berechnungen der Kommission haben auch in Bezug auf den harmonisierten Risikoindikator I eine Verringerung um 20 % in der Zeit von 2011 bis 2017 ergeben.

66. Die Behörden der Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass berufliche Verwender dieser Anforderung nachkommen. Zur Feststellung einer Einhaltung bzw. Nichteinhaltung sollten die Behörden der Mitgliedstaaten klare Bewertungskriterien heranziehen.

Im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip ist es Aufgabe der Mitgliedstaaten, die allgemeinen Grundsätze des integrierten Pflanzenschutzes in praktisch anwendbare Kriterien zu überführen, und die Kommission wird die Mitgliedstaaten in dieser Hinsicht weiterhin unterstützen.

67. Die derzeitige GAP leistet einen Beitrag zur Umsetzung der Richtlinie. Cross-Compliance, Systeme für landwirtschaftliche Betriebsberatung, die Ökologisierung von Direktzahlungen, operationelle Programme für Obst und Gemüse, ökologische Produktion, Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen, Investitionen, Forschungsunterstützung, Wissensaustausch und Beratung – all dies kann in dieser Hinsicht hilfreich sein.

Wie von der Kommission vorgeschlagen wird die künftige GAP diesen Beitrag noch verstärken. Die künftige Konditionalität wird die einschlägigen Bestimmungen der Richtlinie, einschließlich der allgemeinen Grundsätze des integrierten Pflanzenschutzes, die als für dieses Instrument geeignet befunden wurden, neu abdecken. Durch die Konditionalität und die damit einhergehende Gefahr einer Kürzung der GAP-Zahlungen werden die Landwirte für die Übernahme dieser Verfahren sensibilisiert. Ergänzt wird dies durch geförderte, für die Landwirte freiwillige Maßnahmen (z. B. Öko-Regelungen, Verpflichtungen hinsichtlich der Betriebsführung usw.), die von den Mitgliedstaaten in kohärenter Weise in von der Kommission genehmigten GAP-Plänen entwickelt werden. Dies birgt das Potenzial, dort, wo die Mitgliedstaaten die Notwendigkeit sehen, GAP-Regelungen zur Förderung der nachhaltigen Verwendung von Pestiziden aufzustellen, die über den bloßen Rechtsrahmen hinausgehen.

Empfehlung 1 – Durchsetzung des integrierten Pflanzenschutzes ermöglichen

Die Kommission nimmt die Empfehlung 1a an.

Die Kommission nimmt die Empfehlung 1b teilweise an. Der Rechtsvorschlag der Kommission für die künftige GAP enthält diejenigen allgemeinen Grundsätze des integrierten Pflanzenschutzes, die

den Anforderungen entsprechen, die messbar sind und auf Betriebsebene überprüft werden können (siehe Antwort zu Ziffer 34). Die Festlegung der Verpflichtungen der Betriebe im Zusammenhang mit den Konditionalitätsvorschriften auf der Grundlage der EU-Gesetzgebung, einschließlich der Bestimmungen über den integrierten Pflanzenschutz, liegt jedoch in der Verantwortung der Mitgliedstaaten. Der Umfang, in dem die Kommission die Umsetzung dieser Kriterien durch die Landwirte überprüfen wird, wird im Rahmen der künftigen GAP genauer bestimmt werden.

Empfehlung 2 – Zugang zu Pflanzenschutzmittel-Statistiken verbessern

Die Kommission nimmt die Empfehlungen 2a und b an.

Die Kommission prüft derzeit die Möglichkeiten zur Verbesserung der Rechtsvorschriften in diesem Bereich. Zum Zeitpunkt der Erstellung des vorliegenden Berichts ist jedoch nicht bekannt, ob Rechtsvorschriften vorgeschlagen werden sollen.

72. Der veröffentlichte harmonisierte Risikoindikator I zeigt eine Verringerung von 20 % zwischen 2011 und 2017.

73. Nach Auffassung der Kommission bedarf es anderer einschlägiger Daten als Statistiken, um ausführliche Informationen darüber zu berücksichtigen, „wie, wann und wo“ Pestizide verwendet werden. Lediglich im Wege gezielter Überwachung oder im Rahmen von Forschungsstudien gewonnene Daten können Aufschluss darüber geben.

Empfehlung 3 – Bessere Risikoindikatoren entwickeln

Die Kommission nimmt die Empfehlung 3 teilweise an. Sie wird die empfohlenen Maßnahmen ergreifen. Sie ist allerdings der Ansicht, dass zur Einhaltung des vorgeschlagenen Zeitrahmens die Zustimmung der Mitgliedstaaten zur Bereitstellung der einschlägigen Daten erforderlich ist.

Prüfungsteam

Die Sonderberichte des Hofes enthalten die Ergebnisse seiner Prüfungen zu Politiken und Programmen der Europäischen Union oder zu Fragen des Finanzmanagements in spezifischen Haushaltsbereichen. Bei der Auswahl und Gestaltung dieser Prüfungsaufgaben ist der Hof darauf bedacht, maximale Wirkung dadurch zu erzielen, dass er die Risiken für die Wirtschaftlichkeit oder Regelkonformität, die Höhe der betreffenden Einnahmen oder Ausgaben, künftige Entwicklungen sowie das politische und öffentliche Interesse abwägt.

Diese Wirtschaftlichkeitsprüfung wurde von Prüfungskammer I "Nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen" unter Vorsitz von Nikolaos Milionis, Mitglied des Hofes, durchgeführt. Die Prüfung stand unter der Leitung von Samo Jereb, Mitglied des Hofes. Herr Jereb wurde unterstützt von seiner Kabinettchefin Kathrine Henderson, dem Leitenden Manager Robert Markus, der Aufgabenleiterin Charlotta Törneling und der stellvertretenden Aufgabenleiterin Päivi Piki. Zum Prüfungsteam gehörten außerdem Greta Kapustaitė, Antonella Stasia, Paulo Oliveira und Dainora Venckevičienė. Michael Pyper leistete sprachliche Unterstützung.

Von links nach rechts: Antonella Stasia, Michael Pyper, Kathrine Henderson, Samo Jereb, Charlotta Törneling, Paulo Oliveira, Päivi Piki, Dainora Venckevičienė.

Zeitschiene

Verfahrensschritt	Datum
Annahme des Prüfungsplans/Beginn der Prüfung	23.1.2019
Offizielle Übermittlung des Berichtsentwurfs an die Kommission (bzw. die sonstigen geprüften Stellen)	11.10.2019
Annahme des endgültigen Berichts nach Abschluss des kontradiktorischen Verfahrens	4.12.2019
Eingang der offiziellen Antworten der Kommission (bzw. der sonstigen geprüften Stellen) in allen Sprachfassungen	21.1.2020

URHEBERRECHTSHINWEIS

© Europäische Union 2020.

Die Weiterverwendung von Dokumenten des Europäischen Rechnungshofs wird durch den Beschluss Nr. 6-2019 des Europäischen Rechnungshofs über die Politik des offenen Datenzugangs und die Weiterverwendung von Dokumenten geregelt.

Sofern nicht anders angegeben (z. B. in gesonderten Urheberrechtshinweisen), werden die Inhalte des Hofes, die Eigentum der EU sind, im Rahmen der Lizenz "Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0)" zur Verfügung gestellt. Das bedeutet, dass eine Weiterverwendung gestattet ist, sofern die Quelle in angemessener Weise angegeben und auf Änderungen hingewiesen wird. Der Weiterverwender darf die ursprüngliche Bedeutung oder Botschaft der Dokumente nicht verzerrt darstellen. Der Hof haftet nicht für etwaige Folgen der Weiterverwendung.

Sie sind zur Einholung zusätzlicher Rechte verpflichtet, falls ein bestimmter Inhalt identifizierbare Privatpersonen zeigt, z. B. auf Fotos von Mitarbeitern des Hofes, oder Werke Dritter enthält. Wird eine Genehmigung eingeholt, so hebt diese die vorstehende allgemeine Genehmigung auf; auf etwaige Nutzungsbeschränkungen wird ausdrücklich hingewiesen.

Um nicht im Besitz der EU befindliche Inhalte verwenden oder wiedergeben zu können, müssen Sie möglicherweise eine Genehmigung direkt bei den Urheberrechtsinhabern einholen:

Abbildung 1: © Agriculture and Agri Food Canada (AAFC), Open Government Licence- Canada (OGL-Canada)

Software oder Dokumente, die von gewerblichen Schutzrechten erfasst werden, wie Patente, Marken, eingetragene Muster, Logos und Namen, sind von der Weiterverwendungspolitik des Hofes ausgenommen und werden Ihnen nicht im Rahmen der Lizenz zur Verfügung gestellt.

Die Websites der Organe der Europäischen Union in der Domain "europa.eu" enthalten mitunter Links zu von Dritten betriebenen Websites. Da der Hof diesbezüglich keinerlei Kontrolle hat, sollten Sie deren Bestimmungen zum Datenschutz und zum Urheberrecht einsehen.

Verwendung des Logos des Europäischen Rechnungshofs

Das Logo des Europäischen Rechnungshofs darf nur mit vorheriger Genehmigung des Europäischen Rechnungshofs verwendet werden.

PDF	ISBN: 978-92-847-4176-2	ISSN:1977-5644	doi:10.2865/375402	QJ-AB-19-026-DE-N
HTML	ISBN: 978-92-847-4179-3	ISSN:1977-5644	doi:10.2865/162402	QJ-AB-19-026-DE-Q

Pflanzenschutzmittel sind Pestizide, die zum Schutz von Kulturpflanzen eingesetzt werden. Mit den EU-Rechtsvorschriften wird ein Rahmen für eine nachhaltige Verwendung von Pflanzenschutzmitteln geschaffen, indem die Risiken und Auswirkungen für die menschliche Gesundheit und die Umwelt verringert werden und der integrierte Pflanzenschutz gefördert wird. Der Hof stellte fest, dass die Kommission und die Mitgliedstaaten zwar Maßnahmen zur Förderung der nachhaltigen Verwendung von Pflanzenschutzmitteln ergriffen haben, der Fortschritt bei der Messung und Verringerung der damit verbundenen Risiken jedoch begrenzt ist. Die Anwendung des integrierten Pflanzenschutzes ist für Landwirte zwar obligatorisch, stellt jedoch keine Anforderung für den Erhalt von Zahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik dar. Zudem ist die Durchsetzung unzureichend. Aus den verfügbaren EU-Statistiken und den neuen Risikoindikatoren geht nicht hervor, wie erfolgreich die Politik im Hinblick auf die Erreichung des Ziels der nachhaltigen Verwendung von Pflanzenschutzmitteln war. Der Hof unterbreitet Empfehlungen im Zusammenhang mit der Überprüfung der Anwendung des integrierten Pflanzenschutzes auf Betriebsebene, der Verbesserung der Statistiken zu Pflanzenschutzmitteln und der Entwicklung besserer Risikoindikatoren.

Sonderbericht des Hofes gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV.

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF

Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. (+352) 4398-1

Kontaktformular: eca.europa.eu/de/Pages/ContactForm.aspx
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors