

Stellungnahme des Einzelsachverständigen
Prof. Dr. Rolf Altenburger

für die 54. Sitzung des Ausschusses für Ernährung und Landwirtschaft

öffentliche Anhörung zu:

- Antrag der Fraktion der FDP

„Zulassungsprozess von Pflanzenschutzmitteln rechtssicher
und transparent ausgestalten“

(BT-Drucksache 19/18603)

- Antrag der Fraktion DIE LINKE.

„Pflanzenschutz konsequent auf Schutz von biologischer Vielfalt
und Imkerei ausrichten“

(BT-Drucksache 19/17767)

- Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

„Mängel bei Pestizidzulassungsverfahren beheben -
Umwelt und Gesundheit wirksam schützen“

(BT-Drucksache 19/14090)

am Montag, den 15. Juni 2020,

13:30 Uhr bis 15:30 Uhr

Paul-Löbe-Haus

Konrad-Adenauer-Straße 1, 10557 Berlin,

Saal PLH 4.800

Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung GmbH – UFZ
Permoserstr.15 · 04318 Leipzig

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft
z.Hd. Alois Gerig, MdB,
Ausschussvorsitzender
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Prof. Dr. Rolf Altenburger
Dept. Bioanalytische Ökotoxikologie
Tel. +49 341 235-1285
rolf.altenburger@ufz.de

University affiliation:
Institut für Umweltforschung,
Biologie V,
RWTH Aachen University
Worringerweg 1, 52074 Aachen

Leipzig, 05.06.2020

Stellungnahme* zu den Anträgen

der Fraktion der FDP „Zulassungsprozess von Pflanzenschutzmitteln
rechtssicher und transparent ausgestalten“,
der Fraktion DIE LINKE „Pflanzenschutz konsequent auf Schutz von biologischer
Vielfalt und Imkerei ausrichten“ und
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Mängel bei
Pestizidzulassungsverfahren beheben – Umwelt und Gesundheit wirksam
schützen“.

Sachlage

Die Entwicklung, der Verkauf und die Verwendung von Pflanzenschutzmitteln (im wissenschaftlichen und internationalen Sprachgebrauch Pestizide genannt) umfassen sehr dynamische Geschehen, bei denen deutsche Unternehmen in den Bereichen Forschung und Verkauf international führend beteiligt sind (IVA, 2020).

In landwirtschaftlichen Verwendungen von Pflanzenschutzmitteln stehen Produktionsziele wie Ertragssicherung, Produktgüte, Ermöglichung von engen Fruchtfolgen sowie betriebliche Rationalisierung im Vordergrund. Bei Anwendungen in Haus- und Kleingärten hingegen stehen ökonomische Erträge nicht im Vordergrund. Daneben finden sich weitere Nutzungen von Wirkstoffen, die für den Pflanzenschutz entwickelt wurden, etwa als Biozide in Wandfarben. Die erwartete Dienstleistung beim Einsatz von Pestiziden ist jedoch immer gleich, nämlich die Schädigung oder Beseitigung von als unerwünscht erachteten Organismen.

**Helmholtz-Zentrum für
Umweltforschung GmbH – UFZ**

Sitz der Gesellschaft: Leipzig

Permoserstr. 15, 04318 Leipzig
oder
PF 500136, 04301 Leipzig
Tel +49 341 235-0

info@ufz.de
www.ufz.de

Registergericht: Amtsgericht Leipzig
Handelsregister Nr. B 4703

Vorsitzende des Aufsichtsrats:
MinDirig'in Oda Keppler

Wissenschaftlicher Geschäftsführer:
Prof. Dr. Georg Teutsch

Administrative Geschäftsführerin:
Dr. Sabine König

Bankverbindung:
HypoVereinsbank Leipzig
IBAN: DE12860200865080186136
BIC: HYVEDEMM495

Steuer-Nr.: 232/124/00416
UST-Ident-Nr.: DE 141 507 065



Die Zahl der in Deutschland zugelassenen Mittel steigt seit mehr als einer Dekade deutlich an, die verkauften Wirkstoffmengen liegen seit vielen Jahren mehr oder weniger konstant bei etwa 30000 t (UBA, 2020). Da Pflanzenschutzmittel i.d.R. umweltoffen angewendet werden, d.h. gezielt in die Umwelt eingebracht werden und neuere Wirkstoffe höhere Wirksamkeiten pro Masse aufweisen, ist es plausibel insgesamt von zunehmenden Umweltbelastungen auszugehen. Viele der eingesetzten Pflanzenschutzmittel-Wirkstoffe können nach ihrer Verwendung auf Lebensmitteln, in Umweltmedien (Wasser, Boden Luft) und Organismen nachgewiesen werden. Ebenfalls kann regelmäßig das gleichzeitige Auftreten von mehreren Wirkstoffen nachgewiesen werden. Eine Zusammenschau von chemischen Untersuchungen an Fließgewässern etwa zeigte 2016, dass 173 verschiedene Wirkstoffe von rund 300 gemessenen Wirkstoffen aus Pflanzenschutzmitteln in europäischen Oberflächengewässern nachweisbar aufgetreten waren (Busch et al. 2016).

Das Umweltbundesamt hat gemeinsam mit dem Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung-UFZ in den Jahren 2018 und 2019 das Projekt „Umsetzung des Nationalen Aktionsplans zur nachhaltigen Anwendung von Pflanzenschutzmitteln (NAP) – Pilotstudie zur Ermittlung der Belastung von Kleingewässern in der Agrarlandschaft mit Pflanzenschutzmittel-Rückständen“ durchgeführt. Dabei wurden in diversen über ganz Deutschland verteilten Kleingewässern über 100 Wirkstoffe und Transformationsprodukte aus Pflanzenschutzmitteln nach Regenereignissen gemessen (UFZ, 2020). In einer Vielzahl von Fällen wurden dabei Überschreitungen der als regulatorisch akzeptabel erachteten Konzentrationen (sogenannte RAK-Werte) für die einzelnen Wirkstoffe gefunden. Zudem traten auch in den betrachteten Kleingewässern die Belastungen in der Regel für mehrer Wirkstoffe gleichzeitig auf. Dass das Auftreten von Pflanzenschutzmittel-Wirkstoffen in der Umwelt auch zu biologischen Effekten in Organismen, Lebensgemeinschaften und Ökosystemen führen kann und führt, ist in der ökotoxikologischen Fachliteratur vielfach dokumentiert worden. Während unerwünschte Auswirkungen von Pflanzenschutzmitteln auf unterschiedliche biologische Systeme oft dokumentiert wurden, sind unerwünschte Effekte auf die Biodiversität zwar unbestritten, die Beiträge aber schwer zu quantifizieren, wie zuletzt auch der Wissenschaftliche Beirat des NAP in seiner Stellungnahme vom März 2019 festgehalten hat (NAP 2019).

Risikobeurteilung und Management

Die Beurteilung von potentiellen Gefahren für die Gesundheit von Mensch, Tier und Umwelt und die Festlegung von Maßnahmen zur Gewährleistung des Schutzes vor unerwünschten Auswirkungen stützen sich im Wesentlichen auf prospektive Abschätzungsmethoden im Rahmen des EU-Zulassungsverfahrens für Pflanzenschutzmittel (EU VO 1107/2009 mit den ‚Einheitlichen Grundsätzen‘ der EU VO 546/2011). Charakteristisch für den Prozess der Ermittlung von potentiellen Gefahren und Maßnahmen zum Schutz vor unerwünschten Auswirkungen ist ein stufenweises Vorgehen im Beurteilungsprozess. So werden typischerweise für Stoffe und Produkte, zunächst mit ‚einfachen‘ Abschätzungsmethoden Risikobeurteilungen vorgenommen. Sogenannte Sicherheitsfaktoren sollen die Unsicherheit der Verfahren abbilden. Durch weitergehende, aufwändigere Untersuchungen kann die Höhe der (Un-)Sicherheitsfaktoren (z.B. von 100 auf 1) gesenkt werden. Auch über Maßnahmen des Risikomanagements wie Abstandsauflagen, kann die Umweltexposition z.B. von aquatischen Nichtziel-Organismen auf

regulatorisch akzeptierbare Konzentrationen (RAKs) reduziert werden. Viele Pflanzenschutzmittel durchlaufen diverse Stufen der Risikobeurteilung.

Da der Einsatz von Pflanzenschutzmitteln in der weitverbreiteten Praxis vieler landwirtschaftlicher Betriebe eine bedeutende Rolle einnimmt und da trotz verstärkter Anforderungen an die Prüfung von Pflanzenschutzmitteln immer wieder unerwartete negative Effekte von Pflanzenschutzmitteln beobachtet wurden (Kontaminationen im Wasserkreislauf, Rückstandsfunde, Bienenkolonieverluste, Insektenrückgang), hat das europäische Pflanzenschutzrecht nach 20-jähriger Diskussion ergänzend zur vorausschauenden Beurteilung möglicher unerwünschter Auswirkungen von Pflanzenschutz nationale Aktionspläne zur nachhaltigen Anwendung von Pflanzenschutzmitteln (NAP) zur Aufgabe erklärt (PSchG 2012, EU RL 2009/128/EG). Die Globalziele des deutschen NAP beinhalten dabei eine Reduktion der mit der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln verbundenen Risiken für Mensch und Natur, eine Einführung und Weiterentwicklung von nichtchemischen Pflanzenschutzverfahren, verbunden mit einer Begrenzung der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln auf das notwendige Maß, sowie eine verbesserte Information der Öffentlichkeit über Nutzen und Risiken des Pflanzenschutzes“ (Niggli et al. 2020). Wiewohl eine Vielzahl von Indikatoren (im Deutschen NAP z.B. 28 Indikatoren) benannt wurden, kritisiert die EU Kommission, GD Gesundheit und Lebensmittelsicherheit in ihrem Bericht von 2017, dass „angesichts fehlender messbarer Ziele“, Fortschritte „nur schwer beurteilbar sind“ (EU 2017).

Zukünftige Herausforderungen für nachhaltigen Pflanzenschutz

- **Nachhaltiger Pflanzenschutz** erfordert mehr als die Optimierung des Zulassungsprozesses von Pflanzenschutzmitteln und wird **unter sich ändernden Bedingungen** von Klimawandel, gesellschaftlichen Anforderungen an die Sicherung von Ökosystemdienstleistung (wie sauberes Trinkwasser) und Einkommen der Landwirte sowie Opportunitäten durch technologische Innovationen zu entwickeln sein;
- Entwicklungspfade von landwirtschaftlicher Produktion zu mehr Nachhaltigkeit benötigen neue **Allianzen von Akteuren**. Diese könnten sich rekrutieren aus der Land- und Betriebsmittelwirtschaft, dem Handel sowie Konsumenten und Wissenschaft und finden aktuell z.B. bereits Ausdruck in der EU-Initiative ‚Farm to Fork‘;
- Nachhaltiger Pflanzenschutz erfordert systemische Betrachtungen, insbesondere auch die **Berücksichtigung der Skala der Landschaft** (siehe zum Bsp. Forschungsagenda des Wissenschaftlichen Beirats des NAP, 2018);
- Die Landschaftsperspektive benötigt die Entwicklung von **Leitbildern für multifunktionale Landschaften** (siehe z.B. Programm Terrestrische Umwelt der Helmholtz-Gemeinschaft);
- **Flexibleres Risikomanagement** im Pflanzenschutz, welches schneller auf neue Erkenntnisse und wissenschaftsbasierte Identifikation von Problemen reagieren kann.

Handlungsoptionen im Bereich der Pflanzenschutzmittelzulassung in Bezug auf die Stellungnahmen der Fraktionen

- Klare **politische und regulatorische Mandate für Zielstellungen wie Biodiversitätsschutz und realistischere Belastungsbewertung** (z.B. Mehrfachbelastungen durch Mischungen, Tankmischungen, Spritzfolgen oder kumulative Landschaftsbelastungen);
- **Entwicklung einer Nachmarktkontrolle** in Richtung auf eine Phase der beobachteten Zulassung, die vergleichbar mit der Arzneimittelzulassung zunächst eine skalenmäßig begrenzte Zulassung mit begleitendem Landschaftsmonitoring vorsieht;
- **Nutzung von vorhandenen Instrumentarien**, wie der vergleichenden Bewertung von Wirkstoffen;
- Herstellung von **Kohärenz zwischen Stoff- und Umweltmedienrecht** hinsichtlich der einzuhaltenden ‚Grenzwerte‘ (z.B. zwischen RAK-regulatorisch akzeptablen Konzentrationen und UQNs-Umweltqualitätsnormen);
- Erhöhung der **Transparenz im bestehenden System**, e.g. Gewährleistung der Verfügbarkeit von schlaggenauen Anwendungsdaten von Pflanzenschutzmitteln für ein systematisches Monitoring;
- **Erweiterung der Risikomanagementoptionen**, wie Verbindlichkeit der kulturpflanzen- oder sektorspezifischen Leitlinien des integrierten Pflanzenschutzes, Möglichkeiten für Ausgleichsflächen oder Landschaftsstrukturverbesserungen;
- **Optionen für Zulassungsvereinfachungen** ergeben sich insbesondere bei Etablierung einer Nachmarktkontrolle und Erweiterung von Risikomanagementmaßnahmen. Z.B. könnte eine höhere Akzeptanz von festgestellten Risiken aus Ergebnissen früher Prüfstufen (lower tier testing) bei Anmeldern und Verknüpfung mit entsprechenden Managementmaßnahmen eine deutliche Aufwandreduzierung für die Prüfungen bewirken.

* Diese Stellungnahme ist nicht als institutionelle Stellungnahme des Helmholtz-Zentrums für Umweltforschung-UFZ zu verstehen. Die hier dargelegten Auffassungen stellen vielmehr die Sichtweisen des Autors dar.

Quellenangaben

BMEL. <https://www.nap-pflanzenschutz.de/ueber-den-aktionsplan/ziele-des-nap/>. Online-Abfrage 2.6.2020

Busch, W. et al. 2016. Micropollutants in European rivers: A mode of action survey to support the development of effect-based tools for water monitoring. Environ. Toxicol. Chem. 35 (8), 1887 – 1899

EU. 2017. Über die Umsetzung von Maßnahmen der Mitgliedsstaaten im Hinblick auf die nachhaltige Verwendung von Pestiziden gemäss der Richtlinie 2009/128/EG. DG (SANTE)/2017-6291-RS

- Helmholtz Gemeinschaft. Programm Terrestrische Umwelt.
https://www.helmholtz.de/forschung/erde_und_umwelt/terrestrische_umwelt/. Online-Abfrage 4.6.2020.
- IVA. 2020. <https://www.iva.de/verband/die-pflanzenschutzindustrie-mit-kompetenz-die-spitze>. Online-Abfrage 2.6.2020
- NAP. 2018. Forschungsagenda des Wissenschaftlichen Beirats des Nationalen Aktionsplans zur nachhaltigen Anwendung von Pflanzenschutzmitteln beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft. <https://www.nap-pflanzenschutz.de/gremien/wissenschaftlicher-beirat-pflanzenschutz/> Online-Abfrage 3.6.2020.
- NAP. 2019. Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats des Nationalen Aktionsplans zur nachhaltigen Anwendung von Pflanzenschutzmitteln beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft „Pflanzenschutz und Biodiversität in Agraökosystemen“. <https://www.nap-pflanzenschutz.de/gremien/wissenschaftlicher-beirat-pflanzenschutz/>. Online-Abfrage 3.6.2020
- Niggli et al. 2020. Pflanzenschutz und Biodiversität in Agrarökosystemen. Artikelfassung der Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats zum NAP „Pflanzenschutz und Biodiversität in Agraökosystemen“.
- PflSchG. 2012. Pflanzenschutzgesetz vom 6.2.2012 in Umsetzung der EU-Pflanzenschutzrahmenrichtlinie 2009/128/EG.
- UBA. 2020. <https://www.umweltbundesamt.de/daten/land-forstwirtschaft/pflanzenschutzmittelverwendung-in-der#zulassung-von-pflanzenschutzmitteln>, vom 5.5.2020
- UFZ. 2020. <https://www.ufz.de/kgm/index.php?de=44480>. Online-Abfrage 4.6.2020