

Entwurf einer Richtlinie zur Festlegung eines Rahmens für Gemeinschaftsaktionen zum Erreichen einer nachhaltigen Anwendung von Pestiziden (COM(2006) 373)) und einer Verordnung bzgl. der Marktzulassung von Pflanzenschutzmitteln (COM(2006)0388)

Gewässerpolitische Empfehlungen des BUND auf Grundlage der Beschlüsse im EP (1. Lesung)

Stand: 29.10.2007

Einführung

Die EU-Kommission hat auf Grundlage des 6. Umweltprogramms und der thematischen Strategie zur nachhaltigen Anwendung von Pestiziden am 12.7.2006 zwei Gesetzes-Entwürfe vorgelegt, die das geltende Pflanzenschutzrecht ersetzen sollen (v.a. Richtlinie 91/414/EWG):

- Einen Richtlinienentwurf zum Umgang mit Pestiziden
- Einen Verordnungsentwurf zur Regelung der Zulassung von Pflanzenschutzmitteln

Am 23.Oktober 2007 hat das Europäische Parlament seine Stellungnahme zu diesen Entwürfen beschlossen.

Der BUND erkennt einige Verbesserungen mit den gebilligten Änderungen des EP an. Der Umwelt- und Verbraucherschutz wird dank der Verankerung des Vorsorgeprinzips und der Akzentuierung nicht-chemischer Methoden grundsätzlich bestätigt. Der BUND gibt aber zu bedenken, dass die Vorschläge für die Richtlinie und Verordnung im Detail zu unverbindlich bleiben. Neue Ausnahmen bzw. Formulierungen lassen sogar zu, dass selbst die gesetzlich festgelegten Anforderungen für den Gewässerschutz in Frage gestellt werden. In den weiteren Beratungen im EP und Rat sind daher Nachbesserungen dringend erforderlich.

Wie dringend ein entschlossenes Handeln gegen Gewässerverschmutzungen durch Pestizide ist, zeigen allein die alarmierenden Berichte der Europäischen Umweltagentur: Pestizide befinden sich im Grundwasser, Trinkwasser und Oberflächenwasser. In mindestens 11 europäischen Staaten sind Pestizide im Grundwasser nachgewiesen, bei vielen weiteren fehlen Daten.¹ In größeren

Teilen Europas werden die Einträge voraussichtlich bis 2020 um 20% zunehmen, wenn keine zusätzlichen Maßnahmen getroffen werden.²

¹ Vgl. EEA: Indicator Fact Sheet. Pesticides in Groundwater. Copenhagen 2004.

² Vgl. EEA-Briefing Nr. 1/2003; EEA: Die Umwelt in Europa. Zustand und Ausblick. Copenhagen 2005.

Auch in Deutschland sind die Probleme noch lange nicht gebannt.³ Mindestens 30.000 Tonnen Pflanzenschutzmittel werden jährlich eingesetzt, mindestens 30 Tonnen gelangen davon in die Oberflächengewässer. In rund 20% der untersuchten Grundwasservorkommen haben die Umweltbehörden Pestizide gefunden und in fast jeder 10. Probe werden die zulässigen Pestizidkonzentrationen von 0.1 Mikrogramm/Liter überschritten. Regional finden sich mehr als 70 Substanzen im Grundwasser,⁴ darunter seit Jahren nicht mehr angewandte Substanzen (wie Atrazin und Simazin) – was zugleich auf die Langlebigkeit dieser gefährlichen Stoffe hinweist.

Tabelle: Wesentliche Bestandteile der Kommissionsentwürfe zur Pestizid-Richtlinie und Zulassungsverordnung von Pflanzenschutzmitteln

Pestizid-Richtlinie	Verordnung zur Zulassung von Pflanzenschutzmitteln
Nationale Aktionspläne zur Verringerung der Risiken und Abhängigkeit von Pestiziden (3 Jahre nach Inkrafttreten der Richtlinie & alle 5 Jahre Überprüfung, Beteiligung der Öffentlichkeit)	Zulassungskriterien für Wirkstoffe (z.B. keine schädlichen Auswirkungen auf Gesundheit & Grundwasser, maximal 10 Jahre Gültigkeit bei Erstzulassung, ersetzbare Stoffe werden maximal 7 Jahre zugelassen) & Überprüfung Zulassung
Fortbildung für Anwender, Berater & Vertreiber nach EU-weit einheitlichen Kriterien (& Bescheinigungspflicht), Sensibilisierungsprogramme inkl. Transparenz für Öffentlichkeit und Auflagen für Verkauf (Qualifikationen)	3 Zulassungszonen in der EU (gegenseitige Anerkennung eines Wirkstoffs in der gleichen Zulassungszone)
Spezifische Anwendungsbestimmungen: grundsätzliches Sprühverbot aus der Luft, Gewässerschutz (Pufferzonen), Verbote oder Beschränkungen in sensiblen Gebieten (z.B. Spielplätze, FFH-Gebiete), integrierter Pflanzenschutz (ab 1.1.2014)	Abstimmung Zulassungsverfahren mit Vorgaben der Pflanzenschutzrichtlinie (integrierter Pflanzenschutz etc.)
Indikatoren für Berichterstattung (Risikoindikatoren, Trends, nicht nachhaltige und bewährte Verfahren...)	Information der Öffentlichkeit über zugelassene PSM (elektronisch, leicht zugänglich, alle 3 Jahre Aktualisierung, Vorsichtshinweise bei Werbung)
Anreize und Sanktionsmaßnahmen	Möglichkeit von Gebühren & Abgaben

Gewässerpolitische Bewertung der EP-Beschlüsse

Richtlinie zum Umgang mit Pestiziden

Positiv hervorzuheben sind folgende Änderungen gegenüber dem Kommissionsentwurf:

- Das Vorsorgeprinzip ist einzuhalten (= Schaden vorrangig vermeiden statt beseitigen).
- Die Richtlinie gibt als ein wesentliches Ziel vor, nicht-chemische Alternativen zu fördern.
- Die Mitgliedsstaaten können striktere Maßnahmen zur Lenkung der Pestizidanwendung einführen (Verbote auf der gesamten Staatsfläche, Pestizidgebühren).
- Die Mitgliedsstaaten haben Hintergrundberichte über Trends bzgl. Anwendung & Risiken von Pestiziden zu erstellen, die EU-weiten Kriterien genüge tragen müssen (u.a. Darlegung der Wirksamkeit bisheriger Maßnahmen).

³ Vgl. BMU: Wasserwirtschaft in Deutschland. Teil 1. Grundlagen. Berlin 2006. S. 39 ff.; BMU: Wasserwirtschaft in Deutschland. Teil 2. Gewässergüte. Berlin 2006. S. 12ff.

⁴ U.a. in Hessen

- Im Rahmen der nationalen Aktionspläne zur Verringerung der Pestizidanwendung sind EU-weite Kriterien einzuhalten, wie die Festlegung von quantifizierten Reduktionszielen (z.B. ist für Besorgnis erregende bzw. toxische Stoffe ein Reduktionsziel von mindestens - 50% bis 2013 vorgegeben). Die Pläne sind alle 3 Jahre zu überprüfen und über die Ergebnisse der Umsetzung ist alle 2 Jahre zu berichten. Information der Öffentlichkeit über Internet.
- Bei der Umsetzung des integrierten Pflanzenschutzes haben nicht-chemische Maßnahmen Vorrang. Entsprechende Kriterien sind im Anhang näher definiert. In allen Gebieten (Infrastrukturen), wo eine Gefahr der Gewässerverschmutzung durch Pestizid-Ausbringung besteht, sind nicht-chemische Verfahren zu fördern.

Kritische Aspekte im EP-Entwurf:

- Die WRRL-Vorgaben sind lückenhaft und unverbindlich übernommen worden, noch gibt es eine hinreichende Abstimmung zwischen der WRRL-Umsetzung und den Maßnahmen zur Pestizid-Reduktion.
- Die Erfordernisse des Grundwasserökosystems und Bestimmungen des Meeresschutzes finden keine Anwendung (z.B. OSPAR)
- Die konkreten Reduktionsziele gelten nicht für alle Pestizide und können von den Mitgliedsstaaten umgangen werden (alternativ: nur Verringerung von Risiken, andere Bemessungszeiträume, kein Bezug auf Mengen, nationale Bemessungsgrundlage).
- Die Vorgaben zum Qualifizierungsnachweis für Anwender wurden abgeschwächt (spätere Einführung, keine vollständige Teilnahme an Kursen).
- Es gibt keine klaren Anforderungen für Gewässerrandstreifen (z.B. Mindestbreiten).
- Selbst in Trinkwasserschutzgebieten können besonders Besorgnis erregende Stoffe angewandt werden.
- Das integrierte Pestizidmanagement ist erst ab 2014 von Nutzern anzuwenden und in seiner Ausgestaltung durch kurzfristige Wirtschaftsinteressen beeinflussbar. Zeitlich und räumlich quantifizierte Ziele – etwa zum Ökolandbau – fehlen.

Verordnung zur Zulassung von Pestiziden

Positiv hervorzuheben sind folgende Änderungen gegenüber dem Kommissionsentwurf:

- Das Vorsorgeprinzip ist als ein wesentliches Ziel einzuhalten (= Schaden vorrangig vermeiden statt beseitigen), genauso wie ein hohes Umwelt- und Verbraucherschutzniveau.
- Die Priorität liegt auf nicht-chemische Verfahren.
- Auf nationaler Ebene können striktere Regelungen getroffen werden (Verbote, pestizidfreie Zonen für Trinkwasserschutz).
- Die besonders Besorgnis erregenden Stoffe bzw. Ersatzstoffe sind klarer definiert (z.B. endokrin wirksame und neurotoxische Stoffe), ebenso der Kreis besonders schutzbedürftiger Gruppen (z.B. Schwangere, Kinder, Ältere, Kranke).
- Das Konzept des (Zulassungs-) Zonen-Ansatzes hat das EP gestrichen.
- Der Antragssteller muss alle vorhandenen und frei verfügbaren Informationen über die negativen Auswirkungen von Pestiziden vorlegen, auch Angaben zu Metaboliten sind umfassend einzubeziehen.
- Die Öffentlichkeit ist zu informieren und kann Stellungnahmen abgeben. Für die Zulassung müssen die Behörden auch den salutogenetischen Ansatz beachten (statt Abwehr von Krankheiten Förderung der Gesundheit).

- Bei Datenlücken bzgl. der geforderten Untersuchungen wird ein Stoff nicht zugelassen.
- (Auch) für den Grundwasserschutz und Erhalt der Biodiversität ist die Zulassung von Pestiziden an Auflagen geknüpft. Das integrierte Pestizidmanagement ist ab 2012 umzusetzen.
- Ein Stoff wird maximal für 10 Jahre zugelassen.
- Die Zulassung eines Stoffes kann angepasst oder zurückgenommen werden, wenn sie nicht mit den WRRL-Bestimmungen bzgl. prioritärer Stoffe oder Schadstoffe vereinbar ist. Gelistete prioritäre Stoffe erhalten keine Zulassung.

Kritische Aspekte:

- Die zeitlichen Vorgaben bzw. Qualitätsanforderungen der WRRL (guter chemischer Zustand bis 2015 bzw. Verschlechterungsverbot) sind nicht als ein Zulassungskriterium verankert worden.
- Es bleibt unklar, ob die Erfordernisse für das Grundwasserökosystem und die Qualitätsanforderungen der Meeresschutzabkommen (z.B. OSPAR, HELCOM) eingehalten werden. Auch fehlen entsprechende Kriterien zum Schutz der Biodiversität.
- Die Regelungen zu den ersetzenden Stoffen sind unzureichend und widersprüchlich, so dass sie wahrscheinlich auch für den Gewässerschutz wirkungslos sein werden. So sollen selbst bei umweltverträglicheren Alternativen die zu ersetzenden Stoffe Vorrang erhalten bzw. – bei einer optimistischen Interpretation – noch für 5 Jahre zugelassen werden.
- Es sollen nicht alle relevanten Daten der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden (sogenannte vertrauliche Daten, die nicht näher definiert sind).

Empfehlungen für die weiteren Beratungen im Rat und Parlament

Für die weiteren Beratungen sind insbesondere folgende Nachbesserungen an den Entwürfen für die Verordnung und Richtlinie erforderlich:

Empfehlungen für beide Rechtsakte

- Die Verpflichtungen zum Schutz der Biodiversität – einschließlich für Gewässer- und Bodenökosysteme – sind explizit aufzunehmen und einzuhalten: Aufhalten des Verlustes der Biodiversität bis 2010.
- Die Qualitätsanforderungen der Wasserrahmenrichtlinie sind verbindlich zu übernehmen: Guter ökologischer bzw. chemischer Zustand bis 2015 sowie keine Verschlechterung des Gewässerzustands mit sofortiger Gültigkeit. Die Maßnahmen zur Pestizid-Reduktion müssen den WRRL-Vorgaben vollständig & fristgerecht entsprechen und die WRRL-Maßnahmenprogramme unterstützen, nicht widersprechen.
- Die besonderen Erfordernisse zum Erhalt des Grundwasserökosystems sind elementar: Die ökologische Funktionsfähigkeit und der Schutz des Grundwasserökosystems ist nachweislich sicherzustellen und entsprechende Kriterien sind EU-weit bis 2008/2009 festzulegen.
- Die Ziele und Maßnahmen der internationalen Meeresschutzabkommen (z.B. OSPAR, HELCOM) müssen sich explizit in den Vorgaben zur Kontrolle der Pestizidanwendung wiederfinden: Die Schadstoffkonzentrationen in der Meeresumwelt müssen bis spätestens 2020 den natürlichen Hintergrundwerten entsprechen bzw. nahe Null (synthetische Schadstoffe) sein. Hierfür ist das Phasing-Out der Freisetzung aller relevanten Wirkstoffe bis 2020 und früher zu belegen, genauso wie ihre Substitution durch umweltverträgliche Alternativen.
- Für die Lenkung der Pestizidnutzung und zur Förderung gewässerträglicher Verfahren sind spätestens ab 2010 zweckgebundene Abgaben einzuführen, die auch die Deckung von Umwelt- und Ressourcenkosten entsprechend des Verursacher- und Vorsorgeprinzips (gemäß Artikel 9 WRRL) einbeziehen.

Zusätzliche Empfehlungen für die Richtlinie

- Bzgl. Pestizide ist eine schrittweise Reduzierung bzw. Beendigung bis 2015 (für WRRL-Ziele) bzw. bis spätestens 2020 (Meeresumwelt) sicherzustellen. Substitutionspläne und Stoffverbote sollen dieses Ziel unterstützen. Um Doppelarbeit zu vermeiden, müssen diese Aktionspläne mit der WRRL-Umsetzung abgestimmt und in die WRRL-Maßnahmenprogramme integriert werden. In den zu veröffentlichenden Berichten ist anzugeben, inwiefern die Maßnahmen zum Erreichen der genannten Zielsetzungen beigetragen haben.
- Bis 2012-2013 soll die Anwendungshäufigkeit & angewandte Menge von Pestiziden um mindestens die Hälfte vermindert werden. Für besonders problematische Stoffe sollen striktere Standards festgelegt werden einschließlich Phasing-Out.
- Der ökologische Landbau als eine besonders gewässerverträgliche Form des Fruchtanbaus und mit biologischen Verfahren des Pflanzenschutzes ist zu unterstützen. Hierfür sind klare Ziele als berechenbarer Rahmen festzulegen (30% in 2020, 50% in 2030, weiterer Ausbau in den folgenden Jahren).
- Das integrierte Pestizidmanagement ist spätestens bis 2012 von den Nutzern umzusetzen.
- Abgaben auf Pestizide zur Finanzierung der Umsetzung nationaler Aktionspläne – inkl. zur Weiterentwicklung ökologischer bzw. gewässerverträglicher Verfahren mit Verzicht auf den Einsatz der Gentechnik – sind verbindlich vorzugeben.
- An Wasserläufen sollten ab 2008/2009 beiderseitige Pufferzonen von mindestens 10 Metern eingerichtet werden, in denen die Anwendung von Pestiziden verboten ist. Auch in Trinkwassergebieten, Auen oder zum Schutz von empfindlichen Grundwasser- und Bodenökosystemen ist jeglicher Einsatz von Pestiziden zu verbieten.
- Die Besprühung aus der Luft ist zu verbieten.
- Es muss innerhalb von 2 Jahren ein konkretes wie verbindliches Qualifizierungs- und Zertifizierungssystem eingeführt werden. Dabei sollten vorrangig die Grundlagen und Methodiken des ökologischen Landbaus gelehrt werden.

Zusätzliche Empfehlungen für die Verordnung

- Das Substitutionsprinzip erhält Vorrang: Stoffe, die durch gewässerverträgliche Substanzen ersetzt werden können, sind unverzüglich – innerhalb von 3 Monaten – von dem Markt zu nehmen. Die Klausel, dass trotz umweltverträglicher Alternativen zu ersetzende Stoffe den Vorrang erhalten, ist zu streichen.
- Die Öffentlichkeit einschließlich der Umweltverbände ist frühzeitig und vollständig in allen Phasen der Zulassung zu informieren. Stellungnahmen und Mitwirkungsrechte sind zu garantieren, genauso wie der kostenlose Zugang zu allen Informationen.

Kontakt und weitere Informationen:

BUND für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V.

Bundesgeschäftsstelle
Christian Schweer
Referat für Naturschutz und Gewässerpolitik
Am Köllnischen Park 1
10179 Berlin
Tel.: 030/2 75 86 40
wrrlforum@bund.net

Bundesarbeitskreis Wasser
Sebastian Schönauer(Sprecher)
sebastian.schoenauer@bund.net

www.bund.net