



Dialog Zukunft Pflanzenbau



Sustainable Use Regulation, 13.09.2022

JOSEF PINKL, ROLAND ACHATZ

DIALOG ZUKUNFT PFLANZENBAU

Zukunftsfragen und Herausforderungen für einen modernen, ertragreichen und umweltbewussten Pflanzenbau in Österreich werden im Dialog Zukunft Pflanzenbau mit Interessensvertreterinnen diskutiert. Diese Expert:innen-Plattform fördert den regelmäßigen fachlichen Austausch zu aktuellen Themen des Pflanzenbaus.

Die Nachhaltigkeitsziele der Europäischen Union (EU) spiegeln sich in der Farm-to-Fork-Strategie, im Green Deal sowie den Bestrebungen zum Erhalt der Biodiversität wider. Der Land- und Forstwirtschaft kommt im Hinblick auf die Erreichung dieser Ziele eine wichtige Rolle zu. Beim Runden Tisch zum Thema „Sustainable Use Regulation“ am 13. September 2022 diskutierten wir die geplanten Maßnahmen des EU Kommissions-Vorschlages.

Am 22. Juni 2022 legte die Kommission ihren Entwurf für eine neue Verordnung zur nachhaltigen Verwendung von Pflanzenschutzmitteln (Sustainable Use Regulation, kurz: SUR) vor. Mit dieser Verordnung sollen die Ziele der Farm-to-Fork-Strategie in einen rechtlichen Rahmen gegossen und messbar gemacht werden. Unter anderem enthält dieser Legislativ-Vorschlag folgende Punkte: Festsetzung von verbindlichen Reduktionszielen, verstärkte Anwendung des integrierten Pflanzenschutzes und Verbesserung der Verfügbarkeit von Daten.

RUNDER TISCH „SUSTAINABLE USE REGULATION“, 13. September 2022

- **Moderation:** Josef Pinkl, AGES – Dialogregeln & Zielsetzung
- **Eröffnung und Begrüßung**
Charlotte Leonhardt, Leiterin Geschäftsfeld Ernährungssicherung, AGES
- **"Die Reduktionsziele für chemische Pflanzenschutzmittel im aktuellen Entwurf der EU-Kommission"**
Gottfried Besenhofer, Institut für Pflanzenschutzmittel, AGES
- **„SUR – eine erste Bewertung des Entwurfes aus Sicht der praktischen Landwirtschaft“**
Manfred Weinhappel, Pflanzenbaudirektor, Landwirtschaftskammer Niederösterreich

- **„Die Haltung der Bundesländer zum Entwurf einer Nachhaltigkeitsrichtlinie“**

Tibor Szalachy, Abteilung Agrarrecht, Amt der Niederösterreichischen Landesregierung

TEILNEHMENDE ORGANISATIONEN

- Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit (AGES)
- Bundesamt für Agrarwirtschaft und Bergbauernfragen (BAB), für Ernährungssicherheit (BAES), für Wein- und Obstbau
- Bundesländer: Kärnten, Niederösterreich, Stadt Wien, Steiermark, Vorarlberg
- Bundesministerien für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft (BML), für Klimaschutz (BMK)
- Forschung: Agrana Research & Innovation Center, Naturhistorisches Museum, Universität für Bodenkultur (BOKU)
- Landwirtschaftskammer (LK) Österreich, Kärnten, Niederösterreich, Oberösterreich, Vorarlberg
- Verbände: Bio Austria, Donau Soja, Erdäpfelbau (IGE), Obstbau, Kompost & Biogas (KBVÖ), Land & Forstbetriebe, Österreichische Vereinigung für das Gas- und Wasserfach (ÖVGW), Rübenbauern, RWA, Stärkekartoffelproduzenten (VÖSK)
- Umwelt: Global 2000, Umweltbundesamt (UBA)
- Wirtschaftskammer/Industrie: Agrarhandel, Chemische Industrie (FCIO), Industriegruppe Pflanzenschutz (IGP), Lebensmittelgewerbe, Nahrungs- und Genussmittelindustrie

KEYNOTES

"Die Reduktionsziele für chemische Pflanzenschutzmittel im aktuellen Entwurf der EU-Kommission", Gottfried Besenhofer, Institut für Pflanzenschutzmittel, AGES

Die Europäische Kommission (EK) hat am 22. Juni 2022 einen Entwurf über eine Verordnung für die nachhaltige Verwendung von Pflanzenschutzmitteln vorgelegt.

Derzeit wird die Verwendung von Pflanzenschutzmitteln (PSM) über die Richtlinie 2009/128/EG geregelt. Diese ist von den Mitgliedsstaaten in nationales Recht umzusetzen. Eine Verordnung ist von den Mitgliedsstaaten direkt und ohne nationale Anpassungen umzusetzen.

Kernthemen des vorliegenden Entwurfs sind das Festlegen von rechtlich verbindlichen Reduktionszielen für den Pflanzenschutzmitteleinsatz, die Ausweitung der Aufzeichnungspflichten für berufliche Verwender und der Anwendung des integrierten Pflanzenschutzes sowie das Verbot der Ausbringung von Pflanzenschutzmitteln in sensiblen Gebieten.

Wesentliches Ziel des Verordnungsvorschlages ist die EU-weite Reduktion der Verwendung und des Risikos von Pflanzenschutzmitteln um 50% sowie die Halbierung des Einsatzes von Wirkstoffen, die als Substitutionskandidaten im Sinne der EU-Verordnung 1107/2009 eingestuft werden. Diese Reduktionsziele stammen ursprünglich aus der „Farm to Fork-Strategie“, die die Europäische Kommission im Jahr 2019 im Rahmen des „Green Deals“ vorgestellt hat.

Als Maßstab für Verwendung und Risiko sowie zur Berechnung der Fortschritte bei den Reduktionszielen sind im Entwurf harmonisierte Risikoindikatoren vorgeschlagen. In der aktuellen Fassung stellt die Berechnungsmethode für Österreich eine Herausforderung dar: Inerte Gase wie z.B. Kohlendioxid und Wirkstoffe mit hoher Hektaraufwandmenge wie z.B. Schwefel werden direkt in die Berechnung übernommen und führen zu einer falschen Abbildung des Risikos.

Aktuell laufen die Verhandlungen in EU-Ratsarbeitsgruppen, dabei werden auch alternative Berechnungsmethoden für die harmonisierten Risikoindikatoren diskutiert. Der tschechische Ratsvorsitz wird Mitte Dezember 2022 einen Fortschrittsbericht über den aktuellen Stand vorlegen.

"SUR – eine erste Bewertung des Entwurfes aus Sicht der praktischen Landwirtschaft", Manfred Weinhappel, Pflanzenbaudirektor, Landwirtschaftskammer Niederösterreich

Eine erste Bewertung aus der Sicht der Landwirtschaft zu Zielen und Grundsätzen dieses Verordnungs-Entwurfes, zu den Reduktionszielen und den Schwächen in der vorgeschlagenen Kalkulationsmethodik, zum Integrierten Pflanzenschutz und den

Dokumentations- und Eintragungsverpflichtungen, zum Pflanzenschutzmittel-Verbot in „empfindlichen Gebieten“:

- Versorgungssicherheits-Situation in der EU muss Berücksichtigung finden
- Phytosanitäre und epidemiologische Zielparameter müssen aufgenommen werden
- Der Berechnungsmodus zur Reduktion des Pflanzenschutzmittel-Einsatzes ist auf andere Prinzipien aufzusetzen als im aktuellen Entwurf dargestellt
- Integrierter Pflanzenschutz: Ja – selbstverständlich. Aber diesen zu dokumentieren und in elektronische Register einzutragen überfordert Bäuerinnen und Bauern, zuständigen Behörden und die EU-Kommission
- Generelle Pflanzenschutzmittel-Verbote in „empfindlichen Gebieten“ würde massive Einschnitte in Wein-, Obst- aber auch Ackerbaugebiete bringen

"Die Haltung der Bundesländer zum Entwurf einer Nachhaltigkeitsrichtlinie", Tibor Szalachy, Abteilung Agrarrecht, Amt der Niederösterreichischen Landesregierung und gemeinsamer Ländervertreter für das Pflanzenschutzmittelrecht

Einheitliche Länderstellungnahme vom 31. August 2022 gemäß Art 23d Abs. 2 B-VG betreffend den Vorschlag der Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die nachhaltige Verwendung von Pflanzenschutzmittel (PSM) und zur Änderung der Verordnung (EU) 2011/2115 (COM (2022) 305).

Die Regelungsinhalte des Vorschlages umfassen

- Reduktionsziel: 50 % weniger Pflanzenschutzmittel bis 2030
- Überwachung des Fortschritts der Reduktion durch EU-Kommission (EK)
- Verpflichtender integrierter Pflanzenschutz auf Grundlage von kulturspezifischen Vorschriften mit umfangreichen Aufzeichnungspflichten
- Verbot von Pflanzenschutzmitteln in „empfindlichen Gebieten“

Die Bundesländer Österreichs unterstützen ausdrücklich Maßnahmen zur Verringerung des Einsatzes chemischer Pflanzenschutzmittel und zur Gewährleistung nachhaltiger Lebensmittelsysteme. Der Vorschlag ist jedoch aus mehreren Gründen subsidiaritätswidrig und unverhältnismäßig.

Subsidiaritätswidrig, weil...

- der EU-Kommission zur Erreichung der Regelungsziele gelindere Mittel zur Verfügung stehen als die Erlassung des einschneidenden Rechtsaktes einer Verordnung (bestehende Richtlinie durchsetzen).
- die Mitgliedstaaten nunmehr die Verpflichtung trifft, die Reduktionsziele zu erreichen.
- die EU-Kommission ermächtigt wird, Maßnahmen zur Zielerreichung vorzuschreiben („verbindlich vorzuschlagen“).
- die EU-Kommission zur Erlassung einer Vielzahl delegierter Rechtsakte ermächtigt wird.
- die Mitgliedstaaten zur Erlassung kulturspezifischer Vorschriften verpflichtet sind. Die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, Datenbanken zu errichten für integrierten Pflanzenschutz, Verwendung von Pflanzenschutzmitteln, Aus-, Fort-, Weiterbildungen und Anwendungsgeräte.

Unverhältnismäßig, weil...

- Kohlendioxid, Schwefel und Kupfer als „chemische Pflanzenschutzmittel“ den Reduktionszielen unterliegen.
- die unionsweiten Reduktionsziele mit 50 % festgelegt werden.
- für die Berechnung der Mitgliedstaaten-spezifischen Reduktionsziele nicht sämtliche bereits erbrachte Vorleistungen an Pflanzenschutzmittel-Reduktion berücksichtigt werden.
- die Informationspflichten in den nationalen Aktionsplänen ausgeweitet werden.
- die Aufzeichnungs- und Überwachungspflichten für den integrierten Pflanzenschutz ausgeweitet werden (plus Datenbanken).
- „empfindliches Gebiet“ (Pflanzenschutzmittel-Totalverbot) sehr weit gefasst wird: insbesondere öffentliche Wege, sämtliche Schutzgebiete (insbesondere Natura 2000), trotz strenger Zulassungsverfahren.

DISKUSSION

Der neue Entwurf der EU-Verordnung zum Thema nachhaltige Verwendung (Sustainable Use Regulation, SUR) steht aktuell zur Diskussion. Den fachlichen Rahmen bilden die Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen (UN) und der Europäischen Kommission (EK). Zur Umsetzung und Erreichung der Ziele des Green Deals und der Farm-to-Fork Strategie werden tiefgreifende Maßnahmen vorgeschlagen.

Mit dem aktuellen Vorschlag wird die bisherige Sustainable use Directive (= Richtlinie, SUD) in eine Verordnung (SUR) mit fünf Kernthemen umgewandelt: 50 % Reduktionsziel, Instrumente zur Sicherstellung, Datenbanken, Integrierter Pflanzenschutz (IPM), Förderung von Alternativen. Sämtliche Stakeholder sind in einer offenen Diskussion um ihre Meinung gebeten:

Rechtliche Betrachtung Richtlinie vs Verordnung

Die EU und Österreich haben das strengste Zulassungsverfahren weltweit. Selbst ohne Rechtsänderung wird permanent eine Verbesserung eintreten. Integrierter Pflanzenschutz hat in Österreich eine lange Tradition, ebenso das Österreichische Umweltprogramm ÖPUL mit multifunktionalen Maßnahmen, an dem Landwirt:innen freiwillig teilnehmen. Aus rechtlicher Sicht wird betont, dass die SUD schon lang bestanden habe, die Regelungen in der bestehenden Richtlinie umfassen allerdings nur die Hälfte des Umfangs des aktuellen Verordnungsentwurfs. Bezüglich der mangelnde Umsetzung der Nachhaltigkeitsrichtlinie gibt nur Kritik zu einem Bereich. Es ist daher nicht verhältnismäßig, dass ein aktiver Mitgliedstaat solch eine umfangreiche Verordnung zur Umsetzung vorgesetzt bekommt.

Die Nationalen Aktionspläne waren in der Umsetzung eine Herausforderung, die Ziele jedenfalls positiv. Es sollte eine Lanze für die Subsidiarität gebrochen werden. Lösungen müssen vor allem praktikabel sein, zu viel Aufwand ist auch für Behörden schwierig. Die praktische Ausrollung des Entwurfs ermöglicht zudem eine große Anzahl an delegierten Rechtsakten, die nicht wirklich als demokratisch zu sehen sind und der EK viel Handlungsspielraum geben. Letztlich steht die Frage im Raum: Wie groß ist das Reduktionspotential am Acker tatsächlich?

Grundsätzliche Ziele des Green Deal positiv für Umwelt

Aus Sicht des Umweltschutzes ist der Green Deal ein großer Wurf und wichtiger denn je. Die konkrete Umsetzung ist zentral. Der Indikator ist stark verbesserungswürdig. Die Einbeziehung der tatsächlichen Toxizität von Wirkstoffen fehlt. Bei empfindlichen Gebieten sind Verbote eine Maßnahme, es könnte auch einen Maßnahmenkatalog geben. Es gibt mögliche Zielkonflikte. Ernährungssicherheit ist die Motivation für den Green Deal und die F2F-Strategie. Biodiversität ist eine Lebensgrundlage und deren Bedrohung eine Bedrohung für die Welternährung. Es stellt sich auch die Frage der Verhältnismäßigkeit, die zeitliche Einordnung hat gefehlt. Die Verordnung baut auf der SUD auf, welche bereits alle Ziele beinhaltet. Die Umsetzung inklusive der nationalen Aktionsziele war bisher äußerst mangelhaft. Die Kritik am HRI1-Indikator ist gerechtfertigt. Schon lange wurde diskutiert, dass Daten vorhanden sein müssen. 2022 sind jedoch noch immer keine Verwendungs-Daten vorhanden. Man hat sich

dafür eingesetzt, dass auch durch die „SAIO“ Daten verfügbar sind, dies dürfte erst ab 2028 der Fall sein, weshalb auf Verkaufsdaten zurückgegriffen wird. Erst 2018 haben sich die Mitgliedstaaten auf einen Indikator geeinigt, welcher aber in die falsche Richtung zeigt und korrigiert gehört. Vernünftiger Indikatoren waren auf Ebene der EK und Mitgliedstaaten nicht mehrheitsfähig. Der EK ist klar, dass der Indikator verbessert werden muss. Das deutsche JKI und UBA sowie Frankreich haben Verbesserungsvorschläge vorgelegt. Die Hektar-Aufwandmenge muss berücksichtigt werden.

Sensible Gebiete und Wasserschutz

Aus Umweltschutz-Sicht wird der Schutz empfindlicher Gebiete durchwegs positiv gesehen. In Österreich haben man eine besondere Verantwortung, da eine große Vielfalt an Wildbienen vorhanden ist. Einige sind dennoch bedroht oder ausgestorben, da relevante Flächen immer weniger werden. Naturschutzgebiete machen in Österreich nur 3% der Landesfläche aus. Flächen, die als Habitat dienen, sind oft von Landwirtschaft umgeben, von wo Pflanzenschutzmittel eingetragen werden können. Auch zugelassene Pflanzenschutzmittel können negative Auswirkungen haben. Wegen Bestäubungsleistung, Ernährungssicherheit und auch aus ethischer Sicht sind empfindliche Gebiete durchaus schützenswert. Notfallzulassungen bieten auch Tür für Missbrauch, um eventuell öfter eingesetzt zu werden.

Bis jetzt gibt es keine genauen Angaben zu den empfindlichen Flächen. Daher ist Vorsicht geboten, auf welche Flächen man die empfindlichen Flächen ausrollt. Auch andere Faktoren sind neben dem Klima und der Biodiversität zu berücksichtigen: Arbeitskräfte, weniger Fläche, Wasser, Frost, usw. Wer finanziert die Maßnahmen und deren Auswirkungen in Zukunft? Haben sich Länder schon Überblick verschafft, welche Gebiete betroffen wären? Verluste in der Produktion sind wahrscheinlich, und es braucht moderne ressourcenintensive Landwirtschaft mit Kompromissen in allen Bereichen. Welche Alternativen zu chemischen Pflanzenschutzmitteln sind verfügbar? Auch die biologischen Pflanzenschutzmittel sind schon im Zulassungstau. Im Jahr 2020 gab es 58 Art. 53 Zulassungen, davon viele für den Biolandbau. Insgesamt werden derzeit mehr Fragen durch den EK-Entwurf aufgeworfen, als beantwortet werden können.

Aus Sicht der Trinkwasserversorger besteht generell eine Versorgungspflicht mit Trinkwasser. Daher müssen Ressourcen geschützt werden. Speziell mit den Folgen des Klimawandels kann man nicht mehr auf Wasserkörper verzichten, weil sie z.B. mit Pflanzenschutzmittel verunreinigt sind. Obwohl die Aufzeichnungspflicht kritisch

gesehen wird, soll sie als Möglichkeit zum Dialog zwischen Landwirtschaft und Trinkwasserversorgern betrachtet werden. Es wird in Zukunft wohl keine Ausnahmen mehr geben, Risikobewertungen des Einzugsgebietes werden durchgeführt werden müssen. Daher Feedback an die Landwirtschaft, beim Einsatz der entsprechenden Pflanzenschutzmittel Vorsicht walten zu lassen. Wenn ein Metabolit gefunden wird, müssen entsprechende Maßnahmen gesetzt werden. Es können keine Brunnen mehr aufgelassen werden. Die Trinkwasserversorger sind an Kapazitätsgrenze mit der Versorgungsmöglichkeit und es ist kein Ressourcenverzicht mehr möglich. Seitens der Landwirtschaftskammern wird das Angebot begrüßt. Pflanzenschutzmittel-Anwendungen werden bereits aufgezeichnet und sensible Wirkstoffe besonders berücksichtigt. Aufzeichnungspflichten zur Integrated Pest Management-Umsetzung, nicht Pflanzenschutzmittel-Einsatz, werden kritisch gesehen.

Risikoindikatoren

Aus fachlicher Sicht wird betont, dass der Risikoindikator Schwächen hat. Es liegt an den Mitgliedstaaten, bessere Vorschläge zu machen. Die Ideen aus den Mitgliedstaaten müssen allerdings auch praktisch in allen Mitgliedstaaten mess- und umsetzbar sein. Die Hektaraufwandmenge ist z.B. schwierig zu berücksichtigen, da unterschiedliche Aufwandmengen angewendet werden müssen. Der jetzige Vorschlag bezieht sich auf Daten, die in allen Mitgliedstaaten vorhanden sind. Die Bedingungen in den Mitgliedstaaten sind nur schwer vergleichbar.

Aus Sicht der biologischen Landbewirtschaftung werden die Indikatoren als sehr kritisch betrachtet, da die Realität nicht richtig abgebildet wird. Das Risiko natürlicher Substanzen wird im Vergleich zu chemischen Substanzen überbewertet, wodurch die Biolandwirtschaft massiv benachteiligt wird. Die Indikatoren müssen daher weiterentwickelt werden. Es wird auch erfragt, warum Pflanzenöle und Pyrethroide als chemische Pflanzenschutzmittel gelistet werden, Semiochemicals z.B. nicht? Die Basis für die Unterscheidung ist nicht klar. Verweis auf die Homepage der EU-Kommission: hier können die Zuteilungen im Kalkulator eingesehen werden. Laut Vortragendem gibt es bei dieser Thematik noch Diskussionen.

Generell existieren zwei Listen, eine für den Harmonised Risk Indicator (HRI) und eine für die nationalen Reduktionsziele (F2F) für Substitutionskandidaten. In beiden Tools gibt es entsprechende Registerblätter. Es wird keinen perfekten Indikator geben, aber die aktuellen zeigen in die falsche Richtung, z.B. Backpulver versus Substitutionskandidaten. Es gibt Möglichkeiten für eine bessere Berechnung mit Daten aus dem Register (Zulassungssituation, Hektaraufwandmengen). Beizung könnte herausgenommen oder mit höherer Aufwandmenge verrechnet werden.

Reduktionsziele und Versorgungssicherheit

Der Green Deal wird breit unterstützt, es gibt einige Zielkonflikte und Probleme bei der praktischen Umsetzung. Es wurde die Machbarkeit nicht geprüft. Zudem fördert die sehr sektorale Betrachtungsweise des Themas Nachhaltigkeit große Strukturen, kleine Strukturen sind mit Auflagen überfordert. Es ist seltsam, dass man mit CO₂- und Bio-Reduktion leichter auf den Zielpfad kommt. Wirkstoffe, Zulassungen und Betriebsmittel fallen weg, trotzdem soll die Produktion und Lagerung gleichbleiben.

Wirtschaftsforscher sagen zu Versorgungssicherheit, dass es durch den Green Deal zu einer Reduktion der Eigenversorgung von 9-15% kommen wird. Die Ideen sind bereits 2015–16 entstanden, als Produktionsressourcen ausreichend vorhanden waren. Die EU versorgt sich am Weltmarkt, was zunehmend schwierig wird. Es braucht eine Folgenabschätzung, unter Berücksichtigung der mittlerweile geänderten Rahmenbedingungen. Was sind Alternativen und was deren Impact? Pflügen ist z.B. keine Alternative, da massive Auswirkungen auf Bodenleben. Wo sind biodiversitätsempfindlichen Flächen? Ackerbauflächen gehen zurück, Wald nimmt zu, Grünlandbewirtschaftung ändert sich massiv. Diese Faktoren müssten berücksichtigt werden.

Eine generelle Reduktion von Pflanzenschutzmitteln bringt Probleme z.B. mit Kartoffeln und Raps. Wie steht es beim Import mit den unterschiedlichen Produktionsstandards in anderen Ländern? Daher wird ein „Ja“ für gleiche Standards bei Produktion begrüßt. Es gibt bereits Änderungen bei Importtoleranzen auch hinsichtlich der Umweltauswirkungen. Zur Frage der Bewirtschaftung ist es in Bezug auf den Klimawandel widersprüchlich, dass man wegen der Auswirkungen jetzt noch mehr chemische Pflanzenschutzmittel braucht.

Kulturpflanzen sind generell nicht konkurrenzfähig gegenüber Wildpflanzen, daher muss es ein klares Bekenntnis zum Pflanzenschutz geben. Viele Arten existieren nur, weil bestimmte landwirtschaftliche Flächen vorhanden sind. Weinbau ist in vielen Gebieten ohne Pflanzenschutz nicht möglich, daher würde sich ohne Pflanzenschutzmittel auch die Landschaft ändern. Aktuell gibt es schon 7% Biodiversitätsflächen beispielsweise in Niederösterreich.

Frage zu inerten Gasen (z.B. CO₂) – wie dokumentieren das die anderen Länder? CO₂ wird bald auch in anderen Ländern zugelassen werden, wahrscheinlich sind auch andere Mittel in Verwendung. Es sollte auch der private Bereich (Haus und Kleingartenbereich, HuK) in der Statistik berücksichtigt werden (Rasenflächen, Mähroboter, Verbauung). Für „Haus und Kleingarten“-Anwendungen gibt es eigene Zulassungen, welche nicht durch die Verordnung erfasst sind, was ein möglicher Kritikpunkt sein könnte.