

Öffentliche Anhörung im Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung des Deutschen Bundestages am 13. November 2024

zu dem Thema

„Export, Nutzung, Nutzen und Nebenwirkungen von in der Europäischen Union nicht zugelassenen Pflanzenschutzmitteln“

Stellungnahme des Industrieverbands Agrar e. V.

Vorbemerkung

Der IVA vertritt unter anderem die Interessen der deutschen Hersteller von chemisch-synthetischen Pflanzenschutzmitteln (PSM) und bedankt sich für die Möglichkeit zur Abgabe einer Stellungnahme im Rahmen der o.g. Anhörung. Wir heben vorab ausdrücklich hervor, dass unsere Mitgliedsfirmen die Ziele für einen weltweit nachhaltigen Einsatz von PSM sowie die Förderung der Biodiversität und die Vorbereitung der Landwirtschaft auf den fortschreitenden Klimawandel bei wachsenden Anforderungen an die Ernährungssicherung unterstützen.

Notwendigkeit des Einsatzes von PSM

PSM dienen dem Schutz von Kulturpflanzen vor Krankheiten, Schädlingen und Unkräutern sowie dem Vorratsschutz. Dank des „Integrierten Pflanzenschutzes“ sind komplette Ernteausfälle durch Kalamitäten in Europa längst Geschichte. Zeitgleich ermöglichen PSM Ertragssteigerungen zur Versorgung einer wachsenden Weltbevölkerung, ohne besonders klimaschädliche Flächenumwandlungen vornehmen zu müssen. PSM leisten so einen wesentlichen Beitrag zur Ernährungssicherung sowie zur Reduzierung von Treibhausgasen im Pflanzenbau. Um den aktuellen Herausforderungen wie dem Klimawandel mit den damit verbundenen Problemen von invasiven Arten, dem Artenrückgang sowie dem steigenden Bedarf an Nahrungsmitteln aus lokaler Produktion zu begegnen, muss die Politik zusammen mit dem Landwirtschaftssektor Wege finden, um bei einer bei chemischen Stoffen immer kritischer werdenden Öffentlichkeit eine Reduktion des Risikos beim Einsatz von Pflanzenschutzmitteln zu ermöglichen – ohne den Ertrag der Kulturpflanzen wesentlich zu gefährden.

Ein wesentlicher Schlüssel zur Lösung dieser Herausforderung ist nach Auffassung des IVA die Einführung von Innovationen im Pflanzenschutz, technische Neuerungen sowie bessere Ausbildungs- und Beratungsangebote. Dies beinhaltet beispielsweise in Europa den Zugang zu innovativen Produkten wie resiliente Sorten aus modernen Züchtungsmethoden, Digitalisierungsinstrumenten wie

modernen Teilflächen- und Spotapplikationen sowie weiteren digitalen Lösungen und biologischen, Low-Risk sowie RNAi-basierten Pflanzenschutzmitteln. Auch nachhaltigere, umweltverträglichere chemisch-synthetische PSM sollten als Innovationen nicht ausgeschlossen werden. Der integrierte Pflanzenschutz als Kombination aller verfügbaren, auch neuen, Methoden und Maßnahmen muss gestärkt sowie die Landwirtschaft bei der Umsetzung unterstützt werden.

Streng regulierte Pflanzenschutz-Exporte sichern Versorgungssicherheit und Ernteschutz

Der Export von PSM unterliegt bereits heute strengen EU-Regeln. Die Verordnung (EU) Nr. 649/2012 – die sogenannte „PIC Verordnung“ (prior informed consent) – regelt die Ausfuhr gefährlicher Chemikalien in Länder außerhalb der EU. Diese Verordnung dient zur Umsetzung des Rotterdamer Übereinkommens im internationalen Handel.

Die PIC-Verordnung der EU legt Unternehmen bei der Ein- und Ausfuhr dieser Substanzen in Länder außerhalb der EU umfangreiche Verpflichtungen auf, um die menschliche Gesundheit und die Umwelt zu schützen. Die Zielländer werden vorab informiert und können gegen einen geplanten Export ein Veto einlegen. Wenn ein Export stattfindet, erhalten die lokalen Behörden umfassende Informationen, wie die Chemikalie sicher gelagert, transportiert, verwendet und entsorgt werden kann. Die Zielländer entscheiden eigenständig darüber, welche Substanzen sie importieren möchten.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass der Großteil der PSM-Exporte (etwa 80 %) aus der EU in Staaten geliefert wird, die entweder Mitglied, Anwarter oder Partner der OECD sind – überwiegend in die USA, nach Japan oder Kanada. Diese Länder verfügen allesamt über ein strenges PSM-Zulassungsverfahren. Dasselbe gilt für Schwellenländer wie China, Brasilien oder Indien. Lediglich acht der Zielstaaten gelten nach der anerkannten Definition der Weltbank als „Low Income Countries“. Jene Länder beziehen nicht einmal ein halbes Prozent des Gesamtvolumens an PSM-Exporten. Das entspricht durchschnittlich einer Jahresmenge von zweieinhalb Schiffscontainern pro Land – darunter bspw. die Demokratische Republik Kongo – ein sechsmal größeres Land als Deutschland.

Mögliche Exportverbote bedrohen Versorgungssicherheit und den Ernteschutz für in Europa nicht angebaute Kulturen. Ein Exportverbot für in der EU nicht genehmigte Wirkstoffe bzw. nicht zugelassene PSM verkennt das Schutzbedürfnis von Kulturen vor Schadorganismen, die in Europa zur Lebensmittelversorgung benötigt, aber hier nicht angebaut werden. Exemplarisch verwiesen sei an dieser Stelle auf zwei Anwendungsfälle:

- Heuschreckenplagen sorgen insbesondere auf dem afrikanischen Kontinent immer wieder für dramatische Ernteverluste. 2019 wurde Ostafrika von der schlimmsten Heuschreckenplage seit den sechziger Jahren heimgesucht. Bis Ende 2020 waren fast eineinhalb Millionen Hektar Anbaufläche betroffen. Nur der gezielte Einsatz von Insektiziden konnte nach Angaben der FAO 2,7 Millionen Tonnen Getreide retten – genug, um 18 Millionen Menschen ein Jahr lang zu ernähren.
- Der Herbstheerwurm richtet vor allem in Afrika und Asien immense Schäden zum Beispiel im Maisanbau an. Die Ernteverluste betragen bis zu 50 Prozent. Für afrikanische Kleinbauern, die durchschnittlich einen Hektar bebauen, um ihre Familie zu ernähren und etwaige Überschüsse

auf dem Markt zu verkaufen, sind bereits weit geringere Ernteauffälle existenzbedrohend. Hochwirksame Insektizide sind bei der Bekämpfung dieses Schädling unersetzlich.

Im globalen Süden werden somit Wirkstoffe gegen Schädlinge benötigt, die in Europa keine Rolle spielen, wie zum Beispiel gegen Heuschrecken. Eine Genehmigung von Wirkstoffen/Zulassung von PSM in der EU, was mindestens acht Jahre dauert und einen hohen zweistelligen Millionenbetrag verschlingt, ergibt daher keinen Sinn.

Warum nicht alle exportierten PSM in Europa zugelassen sind

Das strenge europäische Pflanzenschutzrecht schreibt vor, dass eine Substanz für jede einzelne Anwendung, also beispielsweise in einer zusätzlichen Pflanzenart, separat zugelassen werden muss (Indikationszulassung). Wenn also bestimmte exportierte PSM in der EU „verboten“ sind, heißt das zunächst einmal nur, dass hier eine Zulassung für diese konkrete Anwendung nicht vorliegt.

Das europäische Pflanzenschutzrecht hat die Eigenart, dass es einzelne Stoffeigenschaften pauschal ausschließt, ohne das Risiko im Rahmen einer bestimmten Formulierung oder Anwendung zu prüfen. Andere Staaten schauen sich jeweils den konkreten Fall an. Daher sind in OECD-Staaten wie den USA, Kanada oder Japan zahlreiche Wirkstoffe zugelassen, die in der EU nicht eingesetzt werden dürfen. Die führenden Hersteller haben sich verpflichtet, nur Substanzen zu exportieren, die in mindestens einem OECD-Mitgliedstaat zugelassen sind. Es ist nicht nachvollziehbar, warum für den Einsatz auf der ganzen Welt allein die Bewertung der EU und nicht auch die Einschätzung anderer international anerkannter Institutionen maßgebend sein sollte.

Warum ein Exportverbot auch Europa schaden würde

Europa wäre aufgrund vielfacher Abhängigkeiten von Nahrungs- und Futtermittelimporten von möglichen Ernteauffällen, wenn lokal bestimmte PSM nicht mehr verfügbar wären, betroffen. Mittelfristig würde ein EU-Exportverbot bestimmter PSM zu einer Abwanderung von Produktionseinrichtungen mit einem breiten Produkt-Portfolio (inkl. biologischen PSM, Low-Risk-Produkten, etc.) und hohen Standards und zu einem erheblichen Verlust von Arbeitsplätzen führen.

Darüber hinaus bedeutet die Abwanderung von Produktionseinrichtungen aus der EU auch ein nicht zu unterschätzendes Risiko für die Ernährungssicherheit Europas: In diesen ausgelagerten Produktionseinrichtungen würden auch moderne chemisch-synthetische wie auch biologische PSM für Europa hergestellt werden, die über lange Logistikketten nach Europa importiert werden müssten. Kommt es zu Unterbrechungen dieser Logistikketten, wie zu Zeiten der Corona-Pandemie geschehen, stünden der europäischen Landwirtschaft in seiner ganzen Vielfalt im Zweifel nur begrenzt Möglichkeiten zur Verfügung, um die hiesigen Ernten zu schützen.

Fazit: Exportverbote richten wirtschaftlichen Schaden an, liefern aber keinen Beitrag zu einem nachhaltigeren PSM-Einsatz

Die aus der EU exportierten Wirkstoffe und PSM werden nach den geltenden, hohen EU-Sicherheits- und Qualitätsstandards produziert, verpackt und transportiert. Die Hersteller werden ihrer umfassenden Produktverantwortung auch vor Ort, etwa durch Stewardship-Maßnahmen, gerecht – häufig in Zusammenarbeit mit lokalen Partnern. Ein Exportverbot würde die Anwender vor Ort dazu zwingen, Produkte aus Herkunftsländern mit niedrigeren Qualitäts- und Sicherheitsstandards zu verwenden.

Exportverbote nehmen den Zielländern die Möglichkeit, über den Umgang mit bestimmten Produktrisiken selbst demokratisch zu entscheiden. Somit wird in die Souveränität von Drittstaaten eingegriffen. Wir sollten Regierungen und ihren Institutionen vor Ort die Entscheidung überlassen, welche Hilfsmittel sie benötigen. Das geforderte Exportverbot würde gerade den ärmeren Ländern im globalen Süden nicht nutzen, sondern schaden.

Insbesondere Länder des globalen Südens verfügen nicht über eine ausreichend leistungsstarke Chemieindustrie und sind auf Importe von PSM angewiesen. Ein Exportverbot wäre mit Blick auf die lokale Ernährungssicherheit in Drittstaaten schädlich und hätte unmittelbare negative Auswirkungen auf die Verfügbarkeit von dringend benötigten PSM in Drittstaaten zum Schutz der Ernten. Umgekehrt wäre auch Europa von Ernteaussfällen in Drittstaaten sowie von den drohenden Produktionsverlagerungen und den damit verbundenen steigenden Abhängigkeiten negativ betroffen.

Ausweislich des Rechtsgutachtens von Prof. Dr. Christoph Herrmann (Universität Passau) mit dem Titel „Zur Rechtmäßigkeit eines nationalen Ausfuhrverbots für bestimmte Pflanzenschutzmittel aus Deutschland“ vom 28.10.2022 wäre die gesetzliche Umsetzung eines nationalen Exportverbots, wie im Koalitionsvertrag beschrieben, rechtswidrig.

Im Ergebnis ist festzustellen, dass trotz der zweifellos vorhandenen Risiken chemischer Produkte in dem hier betrachteten Kontext deren Nutzen bei Weitem überwiegt. Eine nachhaltige Landwirtschaftspolitik kann nur mit leistungsfähigen PSM die Balance zwischen Produktivität, Gesundheitsschutz und Ökologie auch in Drittstaaten finden.