

Referentenentwurf

Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft

Verordnung zur Änderung der Pflanzenschutz-Anwendungsverordnung und zur Änderung der Fünften und Sechsten Verordnung zur Änderung der Pflanzenschutz-Anwendungsverordnung

A. Problem und Ziel

Der Wirkstoff Glyphosat wurde zur Verwendung in Pflanzenschutzmitteln mit der Durchführungsverordnung (EU) 2023/2660 der Kommission vom 28. November 2023 erneut genehmigt. Ein vollständiges nationales Anwendungsverbot ist daher gegenwärtig nicht mit EU-Recht vereinbar. Das Inkrafttreten des - vorläufig ausgesetzten - vollständigen Anwendungsverbots muss daher entsprechend angepasst werden. Um keine Verschlechterung gegenüber der bisher geltenden Rechtslage eintreten zu lassen, müssen die bisherigen Einschränkungen für die Anwendung von Glyphosat-haltigen Pflanzenschutzmitteln zwingend erhalten bleiben, um den Schutz der Artenvielfalt, des Naturhaushaltes und der Gewässer weiterhin sicherzustellen. Beides ist mit der Verordnung zur vorläufigen Regelung der Anwendung bestimmter Pflanzenschutzmittel vom 12. Dezember 2023 (BGBl. I Nr. 360) geregelt worden – allerdings befristet bis zum Ablauf des 30. Juni 2024.

B. Lösung; Nutzen

Mit der vorliegenden Verordnung werden die Anwendbarkeit des Anwendungsverbots sowie die Aufhebung der Anwendungsbeschränkungen dauerhaft auf einen unionsrechtskonformen Zeitpunkt verschoben und die Referenz auf das konkrete Datum des 1. Januar 2024 wird gestrichen. Dadurch werden die bis zum 30. Juni 2024 geltenden Regelungen der Pflanzenschutz-Anwendungsverordnung unionsrechtskonform fortgeführt. Die Anwendung von Glyphosat-haltigen Pflanzenschutzmitteln bleibt daher v.a. in Gebieten mit besonderer Bedeutung für die Artenvielfalt, den Naturhaushalt und der Wasserqualität eingeschränkt.

Um das Schutzniveau noch weiter anzuheben wird zusätzlich ein Genehmigungsvorbehalt für die flächige Anwendung von Glyphosat auf Dauergrünland eingeführt.

C. Alternativen

Ein vollständiges Glyphosatverbot wäre aufgrund der erneuten Wirkstoffgenehmigung unionsrechtswidrig.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand entstehen nicht.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Der Erfüllungsaufwand von Bürgerinnen und Bürgern verändert sich nicht.

Veränderung des jährlichen Zeitaufwands (in Stunden):	0
Veränderung des jährlichen Sachaufwands (in Tsd. Euro):	0
Einmaliger Zeitaufwand (in Stunden):	0
Einmaliger Sachaufwand (in Tsd. Euro):	0

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Der jährliche Erfüllungsaufwand der Wirtschaft erhöht sich um rund 159 Millionen Euro.

Es wird eine bereits in der Vergangenheit normierte Anwendungsbeschränkung von glyphosat-haltigen Pflanzenschutzmitteln zeitlich befristet fortgesetzt. Aufgrund substituierender Maßnahmen entstehen landwirtschaftlichen Betrieben hierdurch jährliche Kosten von rund 159 Millionen Euro.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Davon entfallen rund 200 000 Euro auf Bürokratiekosten aus Informationspflichten.

Veränderung des jährlichen Erfüllungsaufwands (in Tsd. Euro):	158 702
davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten (in Tsd. Euro):	202
Einmaliger Erfüllungsaufwand (in Tsd. Euro):	0
davon Einmalige Informationspflicht (in Tsd. Euro):	0

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Für den Bund und die Kommunen: keiner.

Für die Verwaltung der Länder erhöht sich der jährliche Erfüllungsaufwand um rund 750 000 Euro.

Den Ländern obliegt die Kontrolle der Anwendungsbeschränkungen. Diese werden überwiegend im Rahmen der üblichen Betriebskontrollen stattfinden. Die Ermittlung von Straf- und Ordnungswidrigkeiten obliegt jedoch den Strafverfolgungsbehörden.

Veränderung des jährlichen Erfüllungsaufwands (in Tsd. Euro):	749
---	------------

davon auf Bundesebene (in Tsd. Euro):	0
davon auf Landesebene (in Tsd. Euro):	749
Einmaliger Erfüllungsaufwand (in Tsd. Euro):	0
davon auf Bundesebene (in Tsd. Euro):	0
davon auf Landesebene (in Tsd. Euro):	0

F. Weitere Kosten

Die Verlängerung der voraussichtlich zeitlich befristeten Beschränkung der Anwendung von Glyphosat (vgl. § 3b) führt jährlich zu Ertragsverlusten von maximal 35 Millionen Euro (vgl. BR-Drs. 305/21, S. 14).

Referentenentwurf Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft

Verordnung zur Änderung der Pflanzenschutz-Anwendungsverordnung und zur Änderung der Fünften und Sechsten Verordnung zur Änderung der Pflanzenschutz-Anwendungsverordnung

Vom ...

Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft verordnet, in Verbindung mit § 1 Absatz 2 des Zuständigkeitsanpassungsgesetzes vom 16. August 2002 (BGBl. I S. 3165) und dem Organisationserlass vom 8. Dezember 2021 (BGBl. I S. 5176), auf Grund des § [14 Absatz 1 Nummer 1 auch in Verbindung mit Absatz 2, und Nummer 5 sowie des § 6 Absatz 1 Nummer 15 Buchstabe a, auch in Verbindung mit Absatz 2] des [Pflanzenschutzgesetzes vom 6. Februar 2012 (BGBl. I S. 148, 1281)], von denen § 6 Absatz 1 zuletzt durch Artikel 375 Nummer 2 Buchstabe a der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474) und § 14 Absatz 1 Nummer 1 zuletzt durch Artikel 2 Nummer 6 des Gesetzes vom 13. Juli 2021 (BGBl. I S. 2354) geändert worden sind im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales, dem Bundesministerium Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz und dem Bundesministerium für Gesundheit:

Artikel 1

Änderung [der Pflanzenschutz-Anwendungsverordnung]¹⁾

Die Pflanzenschutz-Anwendungsverordnung vom 10. November 1992 (BGBl. I S. 1887), die zuletzt durch Artikel 2 der Verordnung vom 12. Dezember 2023 geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 3b Absatz 3 Nr. 2 wird wie folgt neu gefasst:

„Nr. 2 zur Unkrautbekämpfung, einschließlich der Beseitigung von Mulch- und Ausfallkulturen, auf Ackerflächen, die in eine Erosionsgefährdungsklasse nach § 16 Absatz 2 bis 4 der GAP-Konditionalitäten-Verordnung vom 7. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2244), die durch Artikel 1 des Gesetzes vom 9. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2273) geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung zugeordnet sind“

2. § 3b Absatz 4 wird wie folgt neu gefasst:

„(4) Eine flächige Anwendung auf Dauergrünland bedarf der Genehmigung durch die zuständige Behörde. Die zuständige Behörde erteilt auf Antrag eine Genehmigung bei Vorliegen einer der folgenden Voraussetzungen:

¹⁾ Die Verpflichtungen aus der Richtlinie (EU) 2015/1535 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. September 2015 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft (ABl. L 241 vom 17.9.2015, S. 1) sind beachtet worden.

a) wenn die Verunkrautung ein Ausmaß erreicht hat, bei der ohne Anwendung die wirtschaftliche Nutzung des Dauergrünlandes oder die Futtergewinnung wegen eines Risikos für die Tiergesundheit nicht möglich ist,

b) wenn die Anwendung der Vorbereitung einer Neuansaat auf Flächen dient, die in eine Erosionsgefährdungsklasse nach § 16 Absatz 2 bis 4 der GAP-Konditionalitäten-Verordnung zugeordnet ist oder auf denen eine wendende Bodenbearbeitung auf Grund anderer Vorschriften nicht erlaubt ist oder

c) wenn die Anwendung der Bekämpfung invasiver Arten im Sinne des Artikels 3 Nummer 2 der Verordnung (EU) Nummer 1143/2014 oder von Quarantäneschädlingen im Sinne des Artikels 3 der Verordnung (EU) 2016/2031 dient, die nach den Umständen des Einzelfalls nicht durch andere geeignete und zumutbare Verfahren bekämpft werden können.

Die Genehmigung ist auf die betroffenen Teilflächen des Dauergrünlandes zu beschränken.“

3. In § 9 der Pflanzenschutz-Anwendungsverordnung wird die Angabe „1. Januar 2024“ durch die Angabe „Tag, an dem auf Grund einer Verordnung nach Artikel 20 Absatz 1 Buchstabe b auch in Verbindung mit Absatz 2 Unterabsatz 1 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 (ABl. L 309 vom 24. 11. 2009, S. 1, L 111 vom 2.5.2018, S. 10, L 45 vom 18.2.2020, S. 81), die zuletzt durch die Verordnung (EU) 2019/1009 (ABl. L 170 vom 25.6.2019, S. 1) geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung für Glyphosat und Glyphosat-Trimesium keine Wirkstoffgenehmigung mehr vorliegt und Abverkaufs- und Aufbrauchfristen abgelaufen sind. Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft gibt den Tag des Inkrafttretens im Bundesgesetzblatt bekannt.“ ersetzt.“

Artikel 2

Änderung [der Fünften und Sechsten Verordnung zur Änderung der Pflanzenschutz-Anwendungsverordnung]

In Artikel 3 Absatz 2 der Fünften Verordnung zur Änderung der Pflanzenschutz-Anwendungsverordnung vom 2. September 2021 (BGBl. I S. 4111) sowie in Artikel 3 Absatz 2 der Sechsten Verordnung zur Änderung der Pflanzenschutz-Anwendungsverordnung vom 1. Juni 2022 (BGBl. I S. 867) wird jeweils die Angabe „, spätestens aber am 1. Januar 2024“ gestrichen.

Artikel 3

Inkrafttreten

Diese Verordnung tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Der Bundesrat hat zugestimmt.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Mit der Durchführungsverordnung (EU) 2023/2660 der Kommission vom 28. November 2023 zur Erneuerung der Genehmigung für den Wirkstoff Glyphosat gemäß der Verordnung (EG) Nummer 1107/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Änderung der Durchführungsverordnung (EU) Nummer 540/2011 der Kommission (ABl. L vom 29.11.2023) wurde der Wirkstoff erneut genehmigt. Das vollständige Anwendungsverbot aus §§ 1 und 5 in Verbindung mit § 9 Pflanzenschutz-Anwendungsverordnung stünde dadurch im Widerspruch zu unmittelbar geltendem Unionsrecht und wurde deshalb mittels Verordnung zur vorläufigen Regelung der Anwendung bestimmter Pflanzenschutzmittel vom 12. Dezember 2023 (BGBl. I Nr. 360) in seiner Anwendung bis zum Ablauf des 30. Juni 2024 ausgesetzt. Wenn diese ohne Anschlussregelung ausläuft, würde das Anwendungsverbot rückwirkend zum 1. Januar 2024 in Kraft treten und stünde damit im Widerspruch zu Artikel 103 Absatz 2 Grundgesetz (strafrechtliches Rückwirkungsverbot).

Die mit Artikel 1 der Fünften Verordnung zur Änderung der Pflanzenschutz-Anwendungsverordnung eingeführten Einschränkungen der Anwendung von Glyphosat sollen jedoch erhalten bleiben, um den Schutz der Artenvielfalt und der Gewässer sicherzustellen. Gleiches gilt für die in Art. 1 der Sechsten Verordnung zur Änderung der Pflanzenschutz-Anwendungsverordnung geregelten Sanktionen für ein Zuwiderhandeln gegen das vollständige Anwendungsverbot und die Anwendungsbeschränkungen.

Zudem soll die Anwendung von Glyphosat noch weiter beschränkt werden, um ein möglichst großes Schutzniveau zu erreichen.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Mit Verordnung vom 12. Dezember 2023 wurde das vollständige Anwendungsverbot bereits bis Ablauf des 30. Juni 2024 vorläufig ausgesetzt. Mit Auslaufen dieser Verordnung ohne eine entsprechende Anschlussregelung würden die Sanktionen rückwirkend zum 1. Januar 2024 wieder in Kraft treten. Dies verstieße aber gegen das strafrechtliche Rückwirkungsverbot, Artikel 103 Absatz 2 Grundgesetz. Daher muss die Anpassung des § 9 Pflanzenschutz-Anwendungsverordnung spätestens mit Ablauf des 30. Juni 2024 in Kraft treten.

Die mit der Fünften Verordnung zur Änderung der Pflanzenschutz-Anwendungsverordnung eingeführten Einschränkungen sollten gemäß Artikel 2 und 3 Absatz 2 a.E. spätestens am 1. Januar 2024 aufgehoben werden. Zum gleichen Datum sehen Artikel 2 und 3 Absatz 2 a.E. der Sechsten Verordnung zur Änderung der Pflanzenschutz-Anwendungsverordnung die Aufhebung der dort unter Artikel 1 eingeführten Sanktionen vor. Die Anwendung dieser Aufhebungsklauseln wurde mit Verordnung vom 12. Dezember 2023 bis Ablauf des 30. Juni 2024 ausgesetzt. Die vorliegende Verordnung soll die Einschränkungen und Sanktionen erhalten, solange die Wirkstoffe Glyphosat und Glyphosat-Trimesium genehmigt und Abverkaufs- und Aufbrauchfristen nicht abgelaufen sind.

Die flächige Anwendung auf Dauergrünland ist nur ausnahmsweise gestattet. Diese Ausnahmen werden zusätzlich mit einem Genehmigungsvorbehalt verstärkt. Der Genehmigungsvorbehalt erlaubt der zuständigen Behörde eine Überprüfung des Vorliegens der verlangten Voraussetzungen vor Durchführung der Maßnahme. Dies ist insofern notwendig,

weil die Maßnahme der Glyphosat-Anwendung zum Ziel hat, unerwünschte Pflanzen zu beseitigen und ein Erkennen der Voraussetzungen nur vor Durchführung der Maßnahme gesichert durchgeführt werden kann. Durch die Möglichkeit der Überprüfung können Verstöße im Vorfeld vermieden werden. Ferner kann das Genehmigungsverfahren zur gezielten Beratung über alternative Möglichkeiten und Verfahren genutzt und dadurch eine Glyphosat-Anwendung unter Umständen gänzlich vermieden werden.

III. Alternativen

Das in § 9 Anwendungs-Verordnung vorgeschriebene vollständige Anwendungsverbot ist mit der bereits erwähnten Wiedergenehmigung des Wirkstoffs unionsrechtswidrig geworden und musste deshalb angepasst werden.

Alternativ zum Genehmigungsvorbehalt für bestimmte flächige Anwendungen auf Dauergrünland wäre ein vollständiges Verbot denkbar gewesen. Dieses wäre für die Betroffenen aber noch einschneidender. Die derzeit mit Genehmigung noch möglichen Anwendungen sind zudem aus Gründen der Wirtschaftlichkeit bzw. Tiergesundheit (Buchstabe a), zum Erosionsschutz (Buchstabe b) und zum Schutz vor invasiven Arten (Buchstabe c) notwendig.

IV. Regelungskompetenz

Die Rechtsgrundlage zur vorliegenden Verordnung ergibt sich aus § 14 Absatz 1 Nummer 1 auch in Verbindung mit Absatz 2, und Nummer 5 sowie aus § 6 Absatz 1 Nummer 15 Buchstabe a, auch in Verbindung mit Absatz 2 des Pflanzenschutzgesetzes.

1. § 14 Pflanzenschutzgesetz

Der Regelungskomplex zur Anpassung des vollständigen Anwendungsverbots und Aufrechterhaltung der bisherigen Einschränkungen wird überwiegend auf § 14 Absatz 1 Nummer 1 in Verbindung mit Absatz 2 des Pflanzenschutzgesetzes gestützt; hinsichtlich des Anwendungsverbots auf § 14 Absatz 1 Nummer 1 Variante 4 Buchstabe a Pflanzenschutzgesetz, hinsichtlich des damit verbundenen Einfuhrverbots (§ 5 Pflanzenschutz-Anwendungsverordnung) auf § 14 Absatz 1 Nummer 1 Variante 1 Buchstabe a Pflanzenschutzgesetz und hinsichtlich der Streichung des Aufhebungsdatums der bisherigen Anwendungsbeschränkungen in der Fünften Verordnung zur Änderung der Pflanzenschutz-Anwendungsverordnung auf die Ermächtigungsgrundlage des § 14 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe b Alternative 1 Pflanzenschutzgesetz.

Denn die Norm erlaubt es „soweit es zum Schutz der Gesundheit von Mensch und Tier oder zum Schutz vor Gefahren, insbesondere für den Naturhaushalt, erforderlich ist, (...) die Einfuhr, das Inverkehrbringen, das innergemeinschaftliche Verbringen und die Anwendung (...) von Pflanzenschutzmitteln mit bestimmten Stoffen zu beschränken (...)“. Der Naturhaushalt ist in § 2 Nummer 6 Pflanzenschutzgesetz definiert als „seine Bestandteile Boden, Wasser, Luft, Tier- und Pflanzenarten sowie das Wirkungsgefüge zwischen ihnen.“ Sowohl das Anwendungs- als auch das Einfuhrverbot sowie die Anwendungsbeschränkungen und die damit verbundenen Sanktionen wurden zum Schutz der Biodiversität erlassen. Der Begriff „Biodiversität“ bezeichnet „die Vielfalt der lebenden Organismen jeglicher Herkunft, u.a. Ökosysteme auf dem Land, in den Ozeanen und andere aquatische Ökosysteme sowie die ökologischen Komplexe, zu denen sie gehören; dies umfasst Diversität innerhalb von Arten, zwischen Arten und von Ökosystemen“ (Artikel 2 Absatz 1 UN-Biodiversitätskonvention, Convention on Biological Diversity - CBD) Das Element „lebende Organismen“ entspricht dem Bestandteil „Tier- und Pflanzenarten“ des Naturhaushalts, während die Ökosysteme und „ökologischen Komplexe, zu denen sie gehören“, den Bestandteilen „Boden, Wasser, Luft“ sowie dem „Wirkungsgefüge zwischen ihnen“ entsprechen.

Hinsichtlich der Abgabebeschränkungen (§ 3a PflSchAnwV) stützt sich die Verordnung auf § 14 Absatz 1 Nummer 5 des Pflanzenschutzgesetzes.

Der neu eingeführte Genehmigungsvorbehalt für flächige Anwendung auf Dauergrünland wird auf § 14 Absatz 1 Nummer 1 Variante 5 Buchstabe b Alternative 2 Pflanzenschutzgesetz gestützt.

2. § 6 Pflanzenschutzgesetz

Zudem werden die in dem vorliegenden Verordnungsentwurf vorgesehenen Anpassungen der Pflanzenschutz-Anwendungsverordnung sachlich-rechtlich auf § 6 Absatz 1 Nummer 15 Buchstabe a Pflanzenschutzgesetz gestützt. Dieser ermächtigt mittels Rechtsverordnung „Vorschriften zum Schutz von Tieren, Pflanzen oder Mikroorganismen vor ihrer Gefährdung durch Pflanzenschutzmittel (...) zu erlassen“. Wie oben bereits erwähnt, ist Schutzgut aller hier zu ändernden und neu eingefügten Vorschriften die Biodiversität. Damit sind nach der bereits zitierten Definition (vgl. unter IV.1) auch Tiere, Pflanzen und Mikroorganismen geschützt. Da das vollständige Anwendungsverbot mit der Wiedergenehmigung des Wirkstoffs Glyphosat unionsrechtswidrig geworden ist (s.o.), muss es unionsrechtskonform angepasst werden. Im Gegenzug müssen die Anwendungsbeschränkungen, die ursprünglich zeitgleich mit dem Inkrafttreten des vollständigen Anwendungsverbots entbehrlich geworden wären und deshalb entfallen sollten, erhalten bleiben, um zumindest dieses Schutzniveau zu halten und empfindliche rechtliche Lücken für die Schutzgüter Biodiversität und Naturhaushalt zu vermeiden. Um dieses Schutzniveau ohne das Anwendungsverbot weiter zu erhöhen, wird der Genehmigungsvorbehalt für flächige Anwendung auf Dauergrünland eingeführt.

Die Zustimmung des Bundesrats ist erforderlich gemäß § 6 Absatz 1 sowie § 14 Absatz 1 Pflanzenschutzgesetz. Ferner bedarf die Verordnung des Einverständnisses der Bundesministerien für Arbeit und Soziales und für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz gemäß § 6 Absatz 2 Pflanzenschutzgesetz sowie des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie gemäß § 14 Absatz 1 Pflanzenschutzgesetz.

V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Das Aufschieben des vollständigen Anwendungsverbots erfolgt aufgrund der erneuten Wirkstoffgenehmigung mit Durchführungsverordnung (EU) 2023/2660 der Kommission vom 28. November 2023 in Verbindung mit der Verordnung (EG) Nummer 1107/2009.

Die Durchführungsverordnung lässt den Mitgliedstaaten zudem durchaus Spielräume zur (weiteren) Einschränkung von Glyphosat. Daher bestehen auch hinsichtlich des Genehmigungsvorbehalts keine Bedenken hinsichtlich ihrer Konformität mit Unionsrecht.

Auch Artikel 2 der vorliegenden Verordnung ist unionsrechtskonform, insbesondere konform mit der genannten Durchführungsverordnung und der Verordnung (EG) Nummer 1107/2009. Die bereits mit der Fünften Verordnung zur Änderung der Pflanzenschutz-Anwendungsverordnung geltenden Einschränkungen der Glyphosatanwendung, die mit dieser Verordnung weiter aufrechterhalten werden sollen, sind gegenüber der Europäischen Kommission und den Mitgliedstaaten damals bereits ordnungsgemäß notifiziert worden. Keiner der Beteiligten hatte Änderungswünsche. Gleiches gilt für die mit der Sechsten Verordnung zur Änderung der Pflanzenschutz-Anwendungsverordnung eingeführten Sanktionen.

VI. Regelungsfolgen

1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Die vorliegende Verordnung passt das vollständige Anwendungsverbot von Glyphosat unionsrechtskonform an. Zwar hat Unionsrecht, vorliegend die Durchführungsverordnung (EU) 2023/2660 der Kommission vom 28. November 2023 in Verbindung mit der Verordnung (EG) Nummer 1107/2009, grundsätzlich Anwendungsvorrang vor nationalem Recht. Die Anpassung des Datums in § 9 Pflanzenschutz-Anwendungsverordnung stellt insofern aber eine Rechtsbereinigung dar, um mehr Rechtssicherheit zu schaffen. Eine Verwaltungsvereinfachung wird nicht erreicht.

2. Nachhaltigkeitsaspekte

Eine Nachhaltigkeitsprüfung gemäß § 44 Absatz 1 Satz 4 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) ist erfolgt. Die vorliegenden Regelungen sind im Sinne der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie dauerhaft tragfähig, da sie die Biodiversität langfristig schützen sollen. Insbesondere die Erreichung der Ziele der Nachhaltigkeitsindikatoren 2.1.b; 2.2; 6.1; 8.1; 9.1.a; 11.1; 12; 14.1; 15.2 wird durch die Regelungen gefördert. Ferner wird dem Prinzip einer nachhaltigen Entwicklung Nummer 2 Rechnung getragen, da mit der Biodiversität natürliche Lebensgrundlagen erhalten werden sollen.

Die Regelungen beschränken die Anwendbarkeit von Glyphosat-haltigen Pflanzenschutzmitteln und stellen damit einen Anreiz zum (teilweisen) Umstieg auf ökologischen Landbau dar (2.1.b). Mit dem Schutzziel der Biodiversität dient das Vorhaben dem Erhalt der Grundlagen für eine zukunftsfähige Landwirtschaft (2.2) Die Einschränkungen der Anwendung von Glyphosat dienen u.a. dem Schutz vor Eintrag in Gewässer (6.1). Die Verordnung dient dem Schutz der Biodiversität, die vor allem, aber nicht nur der Landwirtschaft als Ressource dient und damit der Ressourcenschonung (8.1). Die Anwendungsbeschränkungen von Glyphosat werden die Entwicklung und Verbesserung wirtschaftlicher Alternativen fördern (9.1.a). Die Verordnung wird durch die Einschränkung der Anwendung von Glyphosat-haltigen Pflanzenschutzmitteln die Biodiversität schützen (11.1). Sie trägt zu einer nachhaltigeren Landwirtschaft bei, indem die Anwendung von Glyphosat weiter reduziert wird (12). Durch die Einschränkung von Glyphosatanwendungen wird auch der Eintrag des Wirkstoffs in Gewässer und die damit verbundene Beeinträchtigung von Meeres- und Wasserlebewesen reduziert (14.1). Die Verordnung dient dem Schutz der Biodiversität; dies schließt den Schutz von Ökosystemen ein. Die Anwendungsbeschränkungen von Glyphosat-haltigen Pflanzenschutzmitteln werden zum Vorkommen verschiedenster Pflanzenarten auch auf und in direkter Nähe zu landwirtschaftlichen Flächen führen, was wiederum anderen Spezies Nahrungsgrundlage und Lebensräume liefert (15.2).

3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Keine.

4. Erfüllungsaufwand

4.1 Erfüllungsaufwand der Bürgerinnen und Bürger

Für Bürgerinnen und Bürger verändert sich der Erfüllungsaufwand nicht.

4.2 Erfüllungsaufwand der Wirtschaft nach Vorgaben

Tabelle 1: Erfüllungsaufwandsänderung der Wirtschaft

Vorgabe	Paragraph; Bezeichnung der Vorgabe; Art der Vorgabe; Spiegelvorgabe*	Jährlicher Erfüllungsaufwand (in Tsd. Euro)	Einmaliger Erfüllungsaufwand (in Tsd. Euro)
4.2.1	§ 3b PflSchAnwV-E; Anwendungsbeschränkung für glyphosathaltige Pflanzenschutzmittel; weitere Vorgabe	158 500	0
4.2.2	§ 3b Absatz 4 PflSchAnwV-E; Antrag auf Genehmigung einer flächigen Anwendung auf Dauergrünland von Glyphosat und Glyphosat-Trimesium; Informationspflicht; (a)	202	0
Summe (in Tsd. Euro)		158 702	0
davon aus Informationspflichten (in Tsd. Euro)		202	

*Spiegelvorgaben werden in der Spalte 'Paragraph; Bezeichnung der Vorgabe' einheitlich gekennzeichnet.

Das Konzept zur Erhöhung der Transparenz über den Umstellungsaufwand für die Wirtschaft sowie zu dessen wirksamer und verhältnismäßiger Begrenzung wurde durch die Bestimmung der Erfüllungsaufwandskategorien angewandt.

Im Folgenden wird die Schätzung des Erfüllungsaufwands der Wirtschaft für die einzelnen Vorgaben dargestellt.

Vorgabe 4.2.1 (Weitere Vorgabe): Anwendungsbeschränkung für glyphosathaltige Pflanzenschutzmittel; § 3b PflSchAnwV-E (ID 2021101806550901 und 2021101807004601)

Veränderung des jährlichen Erfüllungsaufwands: 158,5 Millionen Euro

Bereits die fünfte Verordnung zur Änderung der Pflanzenschutz-Anwendungsverordnung (vgl. BR-Drs. 305/21, S. 11) sah abhängig von europarechtlichen Vorgaben ein generelles Anwendungsverbot von glyphosathaltige Pflanzenschutzmitteln ab dem 1. Januar 2024 vor und führte bis zu diesem Zeitpunkt Anwendungsbeschränkungen für Deutschland ein. Da sich diese Anwendungsbeschränkungen unmittelbar aus Bundesrecht ergaben – und europarechtlich kein Anwendungsverbot vorlag – waren damit verbundene landwirtschaftliche Mehrkosten dem Erfüllungsaufwand zuzurechnen. Mit der Verordnung (EU) 2023/2660 wurde nun eine weitere bis Ende 2033 befristete Genehmigung für den Einsatz glyphosathaltiger Pflanzenschutzmitteln beschlossen. Aufgrund dieser neuen Rechtslage sieht der vorliegende Regelungsentwurf vor, dass für Deutschland die bisher bis Ende 2023 geltenden Anwendungsbeschränkungen weiterhin gelten sollen (vgl. Artikel 2). Folglich entsteht bis zu einem möglichen europarechtlichen generellen Anwendungsverbot weiterhin jährlicher Erfüllungsaufwand aus den Anwendungsbeschränkungen.

Bezüglich der Höhe des jährlichen Erfüllungsaufwands wird auf die Darstellung der fünften Verordnung zur Änderung der Pflanzenschutz-Anwendungsverordnung verwiesen (vgl. BR-Drs. 305/21, S. 10 bis 13). Unter anderem auf Basis von Daten des Statistischen Bundesamtes (StBA) schätzte das Julius-Kühn-Institut (JKI) und das Thünen-Institut (TI), dass

durch die Einschränkung der Anwendung von Glyphosat auf Ackerland ein jährlicher Erfüllungsaufwand von 149,5 Millionen Euro entsteht (vgl. § 3b Absatz 1). Dieser entsteht dadurch, dass aufgrund fehlender anderer Herbizide mit vergleichbarem Wirkungsgrad die Anwendung von Glyphosat durch eine kostenintensivere mechanische Bearbeitung von Ackerflächen substituiert würde.

Zusätzlich beziffern JKI und TI für die Einschränkung der Anwendung von Glyphosat auf Dauergrünland einen jährlichen Erfüllungsaufwand von 9,48 Millionen Euro (vgl. § 3b Absatz 4). Zu beachten ist, dass der aktuelle Regelungsentwurf einen zusätzlichen Ausnahmetatbestand von der Einschränkung des Anwendungsverbots einführt (vgl. § 3b Absatz 4 Buchstabe c), wodurch theoretisch der jährliche Aufwand geringer ausfallen könnte. Das JKI hält es jedoch für eher unwahrscheinlich, dass durch diese Ergänzung ein größerer Flächenanteil mit Glyphosat behandelt wird. Es gibt regional vorkommende invasive Arten, die aber oft in geschützten Gebieten vorkommen und dort nicht mit Herbiziden behandelt werden dürfen. Sofern behandelt werden darf, handelt es sich um Teilflächenbehandlungen, so dass die Fläche eher klein sein dürfte. In der Summe wird daher angenommen, dass die ursprünglich bezifferte Belastung in derselben Größenordnung auch künftig anfällt.

Der gesamte jährliche Erfüllungsaufwand aus der bundesrechtlichen Anwendungseinschränkung beträgt demnach zusammen 158,5 Millionen Euro.

Vorgabe 4.2.2 (Informationspflicht): Antrag auf Genehmigung einer flächigen Anwendung auf Dauergrünland von Glyphosat und Glyphosat-Trimesium; § 3b Absatz 4 PflSchAnwV-E

Veränderung des jährlichen Erfüllungsaufwands:

Fallzahl	Zeitaufwand pro Fall (in Minuten)	Lohnsatz pro Stunde (in Euro)	Sachkosten pro Fall (in Euro)	Personalkosten (in Tsd. Euro)	Sachkosten (in Tsd. Euro)
5 600	60	36	0	202	0
Änderung des Erfüllungsaufwands (in Tsd. Euro)				202	

Der Referentenentwurf sieht vor, dass die Anwendung von Glyphosat und Glyphosat-Trimesium auf Dauergrünland unter Genehmigungsvorbehalt gestellt wird (vgl. Artikel 1 Nummer 1; § 3b Absatz 4 PflSchAnwV-E). Entsprechend entsteht Erfüllungsaufwand für landwirtschaftliche Betriebe und Genehmigungsbehörden (vgl. Spiegelvorgabe 4.3.1) für die Antragsstellung bzw. -bearbeitung.

Eine flächige Anwendung von Glyphosat auf Dauergrünland ist grundsätzlich nur in den in § 3b Absatz 4 genannten Anwendungsfällen zulässig – zudem ist sie landwirtschaftlich nur erforderlich, wenn die Grasnarbe erneuert werden soll. Nach Einschätzung von JKI und TI ist davon auszugehen, dass jährlich nur bei etwa 3 Prozent des nicht-ökologisch bewirtschafteten Dauergrünlandes Grasnarben erneuert werden (vgl. BR-Drs. 305/21, S. 11) – also rund 120 000 ha. Laut dem StBA werden rund 4,7 Millionen ha Dauergrünland von rund 219 000 Betrieben bewirtschaftet (vgl. Fachserie 3, Reihe 3.1.2, 2022, S. 4). Es wird angenommen, dass die 120 000 ha proportional von rund 5 600 Betrieben bewirtschaftet werden und entsprechend viele Anträge pro Jahr gestellt werden.

Wie bei Anträgen auf Ausnahmegenehmigung gemäß §§ 4 Absatz 2 und 4a Absatz 2 (vgl. BR-Drs. 305/21, S. 13) wird ein fallbezogener Zeitaufwand von einer Stunde angesetzt. Bei einem Lohnsatz von 36 Euro pro Stunde (vgl. Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung (nachfolgend: *Leitfaden*), Anhang 7, Wirtschaftsabschnitt A) entsteht ein jährlicher Erfüllungsaufwand von 202 000 Euro.

Für die Wirtschaft ergibt sich insgesamt eine Änderung des jährlichen Erfüllungsaufwands in Höhe von rund 159 Millionen Euro, der für die one in, one out Regelung der Bundesregierung relevant ist. Dieser Erfüllungsaufwand wird im Laufe der Legislaturperiode kompensiert.

4.3 Verwaltung Erfüllungsaufwand der Verwaltung nach Vorgaben

Tabelle 2: Erfüllungsaufwandsänderung der Verwaltung

Vorgabe	Paragraph; Bezeichnung der Vorgabe; Verwaltungsebene; Spiegelvorgabe	Jährlicher Erfüllungsaufwand (in Tsd. Euro)	Einmaliger Erfüllungsaufwand (in Tsd. Euro)
4.3.1	§ 3b Absatz 4 PflSchAnwV-E; Bearbeitung von Anträgen auf Genehmigung einer flächigen Anwendung auf Dauergrünland von Glyphosat und Glyphosat-Trimesium; Land; (a)	749	0
Summe (in Tsd. Euro)		749	0
davon auf Bundesebene (in Tsd. Euro)		0	0
davon auf Landesebene (in Tsd. Euro)		749	0

*Spiegelvorgaben werden in der Spalte 'Paragraph; Bezeichnung der Vorgabe' einheitlich gekennzeichnet.

Im Folgenden wird die Schätzung des Erfüllungsaufwands der Verwaltung für die einzelnen Vorgaben dargestellt.

Vorgabe 4.3.1: Bearbeitung von Anträgen auf Genehmigung einer flächigen Anwendung auf Dauergrünland von Glyphosat und Glyphosat-Trimesium; § 3b Absatz 4 PflSchAnwV-E

Veränderung des jährlichen Erfüllungsaufwands der Länder:

Fallzahl	Zeitaufwand pro Fall (in Minuten)	Lohnsatz pro Stunde (in Euro)	Sachkosten pro Fall (in Euro)	Personalkosten (in Tsd. Euro)	Sachkosten (in Tsd. Euro)
5 600	180	44,60	0	749	0
Änderung des Erfüllungsaufwands (in Tsd. Euro)				749	

Der neu eingeführte Genehmigungsvorbehalt für den flächigen Einsatz von Glyphosat auf Dauergrünland verursacht Aufwand in den zuständigen Behörden der Landesverwaltungen (vgl. § 3b Absatz 4 PflSchAnwV-E). Geht man von 5 600 Anträgen pro Jahr aus (vgl. Spiegelvorgabe 4.2.2) und nimmt vereinfachend an, dass pro Antragsbearbeitung ein Zeitaufwand von drei Stunden entsteht (in Anlehnung an BR-Drs. 305/21, S. 14), beträgt bei einem Lohnsatz 44,60 Euro pro Stunde (vgl. Leitfaden, Anhang 9, Kommune, gehobener Dienst) der jährliche Erfüllungsaufwand rund 750 000 Euro.

Für den Bund und die Kommunen entsteht kein Erfüllungsaufwand.

5. Weitere Kosten

Die Verlängerung der voraussichtlich zeitlich befristeten Beschränkung der Anwendung von Glyphosat (vgl. § 3b) führt jährlich zu Ertragsverlusten von maximal 35 Millionen Euro (vgl. BR-Drs. 305/21, S. 14).

6. Weitere Regelungsfolgen

Das Vorhaben stärkt den Schutz natürlicher Lebensgrundlagen, nämlich den der Biodiversität, indem die Anwendbarkeit von Glyphosat-haltigen Pflanzenschutzmitteln (weiterhin) eingeschränkt wird.

VII. Befristung; Evaluierung

Eine Befristung ist nicht angezeigt. Die Regelungen im Zusammenhang mit Glyphosat sind von der Wirkstoffgenehmigung abhängig. Der Genehmigungsvorbehalt soll dauerhaft die Biodiversität fördern und den betroffenen Arten nicht nur vorübergehend dienen.

B. Besonderer Teil

Artikel 1:

Nummer 1 ersetzt den veralteten Verweis auf § 6 Absatz 2 bis 4 der Agrarzahlungen-Verpflichtungenverordnung durch einen Verweis auf den nunmehr einschlägigen § 16 Absatz 2 bis 4 der GAP-Konditionalitäten-Verordnung.

Nummer 2 führt einen Genehmigungsvorbehalt für die derzeit noch erlaubten flächigen Anwendungen auf Dauergrünland ein. Damit wird sichergestellt, dass diese restriktiv genutzt werden.

Nummer 3 passt das vollständige Anwendungsverbot von Glyphosat unionsrechtskonform an, indem das Inkrafttreten spätestens zum 1. Januar 2024 durch eine entsprechende Formulierung ersetzt wird.

Artikel 2 streicht das starre Aufhebungsdatum sowohl der Anwendungsbeschränkungen für Glyphosat als auch der zugehörigen Sanktionen.

Artikel 3: Die Verordnung muss spätestens mit Ablauf des 30. Juni 2024 in Kraft treten. Andernfalls laufen die Übergangsregelungen der Verordnung vom 12. Dezember 2023 aus. Damit würde das Anwendungsverbot grundrechtswidrig rückwirkend zum 1. Januar 2024 in Kraft treten und die bisherigen Anwendungsbeschränkungen würden aufgehoben.