

Konsultation zum Aktionsplan: Stellungnahme der scienceindustries Gruppe Agrar

«Aktionsplan Pflanzenschutzmittel»

Wirksam schützen - die richtigen Massnahmen

26.10.2016

Grundsätzliche Haltung

Die Gruppe Agrar begrüsst grundsätzlich einen Aktionsplan zur Risikoreduktion und nachhaltigen Anwendung von Pflanzenschutzmitteln (PSM), dessen Massnahmen sich **an den effektiven Risiken orientieren**, der eine messbare Verbesserung aufgrund einer klaren Ausgangslage bringt **und eine produktive, nachhaltige und wettbewerbsfähige Schweizer Landwirtschaft** unterstützt.

Allerdings werden die Risiken in fast allen Bereichen jetzt schon als gering bis sehr gering (oder schwer abschätzbar) beurteilt. In Bereichen, in den die Risiken bereits sehr gering sind (z.B. Risiken durch Rückstände in Lebensmitteln), ist eine weitere deutliche Risikoreduktion als Zielsetzung unrealistisch: meistens ist hier das Optimierungspotenzial bereits ausgeschöpft bzw. eine weitere Verringerung der Risiken ist mit hohen Kosten oder Einbussen in der Produktion verbunden und steigert die Sicherheit kaum. In Bereichen, in denen die Risiken schwer abschätzbar sind, soll zuerst beurteilt werden, wie eine sinnvolle Datenbasis geschaffen werden kann, welche die Risikoabschätzung ermöglicht.

Der Vernehmlassungsentwurf ist in seiner vorliegenden Form so noch **nicht umsetzbar**. Einige Ziele und Massnahmen können wissenschaftlich nicht nachvollzogen werden. Eine strukturierte Regulierungsfolgenabschätzung sowie eine **Analyse der Auswirkungen der vorgeschlagenen Massnahmen auf die landwirtschaftliche Inlandsproduktivität** liegen noch nicht vor.

Dem **Schutz der Kulturen**, einem der drei zentralen Schutzziele des Aktionsplans, muss zudem die angemessene Bedeutung gegeben werden. Bei der Beurteilung allfälliger Massnahmen müssen Auswirkungen auf den Ertrag und die Qualität des Ernteguts abgeschätzt werden, um eine angemessene Güterabwägung zu ermöglichen. Die lokale Produktion qualitativ hochwertiger Nahrungsmittel darf durch den Aktionsplan nicht gefährdet werden.

Wir unterstützen:

- **Knowhow und Kenntnisse über Pflanzenschutzmittel stärken.** scienceindustries unterstützt alle Anstrengungen zur Ausbildung und Weitergabe von Fachwissen rund um den Pflanzenschutz. Dies ist besonders wichtig, da sich der Pflanzenschutz schnell weiterentwickelt. Durch Weitergabe von Kenntnissen über die richtige Entsorgung und Spritzenreinigung können zum Beispiel Risiken wie Emissionen stark vermindert werden.
- **Anwender und Nachfolgearbeiter besser schützen.** scienceindustries unterstützt alle Anstrengungen zur Verbesserung des Anwenderschutzes. Die Schutzaufschriften sollten wenn immer möglich auf den Etiketten platziert werden. Sicherheitsdatenblätter werden oft von den Anwendern nicht vollständig gelesen. Da bereits heute die Etiketten mit vielen Aufschriften in drei Sprachen überladen sind, sollten kurze und praxisnahe Schutzaufschriften (z.B. mit Piktogrammen) bevorzugt werden.
- **Transparenz und Information erhöhen.** scienceindustries unterstützt grundsätzlich die Bemühungen, die Transparenz zu erhöhen und Informationen zum Zulassungsprozess der Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellen, da eine erhöhte Transparenz das Vertrauen der Bürger in den Staat und in die Industrie stärkt und eine korrekte Risikowahrnehmung bei der Bevölkerung unterstützen kann. Dieser Prozess soll allerdings dem bestehenden Gesetzesrahmen entsprechen und nicht den Zweck haben, der Öffentlichkeit Einblick in wettbewerbsrechtlich relevante Daten zu geben, die den Innovationsschutz beeinträchtigen könnten.
- **Risiken für Gewässerorganismen in Oberflächengewässern verringern.** scienceindustries unterstützt das Ziel, Kontaminationen von Oberflächengewässern, welche die EQS-Grenzwerte überschreiten deutlich und kontinuierlich zu verringern. Gezielte Auflagen sowie die Förderung guter Praxis zum Schutz der Gewässer auf Betriebsebene können Kontaminationen stark reduzieren. Eine vertiefte Analyse (Monitoring) der PSM-Belastung der Oberflächengewässer soll vorliegen, bevor Massnahmen ergriffen werden. Diese soll nach international anerkannten Methoden durchgeführt werden. Pauschale Verbote, welche sinnvolle PSM-Anwendungen untersagen und kaum den Schutz der Gewässer verbessern, sollen wenn immer möglich nicht ergriffen werden.
- **Schutz der Kulturen gewährleisten.** Das Instrument der Lückenindikation wird grundsätzlich unterstützt. Es macht aber begrenzt Sinn die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln durch aufwendige Auflagen (Lenkungsabgaben, verschärfte Zulassungsverfahren, Anwendungsrestriktionen etc.) soweit einzuschränken, dass die Industrie in der Schweiz kaum Pflanzenschutzmittel - oder nur in den grössten Kulturen (Getreide, Mais, Obst- und Weinbau) - registrieren lässt und dann aber via Lückenindikationen einzelne in der EU bewilligte Pflanzenschutzmittel einfach zulässt. Der Schutz der Kulturen kann im heutigen Rahmen nur dann aufrechterhalten werden, wenn auch in Zukunft genügend wirksame Pflanzenschutzmittel zur Verfügung stehen. Damit die Wirkung der Pflanzenschutzmittel über Jahre gesichert bleibt,

ist es notwendig, dass pro Kultur und Indikation mehrere Wirkstoffe vorhanden sind, damit ein sinnvolles Resistenzenmanagement möglich ist.

Wir fordern:

- **Auswirkungen auf die landwirtschaftliche Produktivität klären.** Eine strukturierte Regulierungsfolgenabschätzung und eine Analyse der Auswirkungen der vorgeschlagenen Massnahmen auf die landwirtschaftliche Inlandsproduktivität müssen vor der Umsetzung des Aktionsplans vorliegen.
- **Auf das Wissen der forschenden Industrie ist nicht zu verzichten.** Die Schweiz liegt bei Forschung und Entwicklung für Pflanzenschutzmittel und landwirtschaftlichen Lösungen weltweit an der Spitze - auch betreffend Risikominimierung und nachhaltige Anwendung. Es ist unverständlich, dass der Aktionsplan das Potenzial der forschenden Industrie nicht mit einbezieht. Der heute bereits funktionierende Wissenstransfer von der Industrie zu Landwirten, kantonalen Behörden und Beratungsstellen ist einzubauen.
- **Begriffe "chemisch" und "chemisch-synthetisch" korrekt einsetzen.** Generell ist im Aktionsplan klar zu stellen, dass die Landwirtschaft Pflanzenschutzmittel einsetzt, egal ob konventionell oder biologisch angebaut wird. Die im biologischen Anbau zugelassenen Pflanzenschutzmittel (FiBL-Liste) sind zum Teil auch chemische Verbindungen und werden mit modernen industriellen Prozessen hergestellt. Nur wenige Moleküle werden heutzutage noch von Naturprodukten extrahiert. Zudem sagt die Tatsache, dass ein Stoff in der Natur vorkommt, nichts über seine toxikologischen Eigenschaften aus. So sind beispielsweise ein Grossteil der Kupferprodukte, die im biologischen Anbau als Fungizide/Bakterizide zugelassen sind, als gesundheitsschädlich und umweltgefährlich eingestuft. Weiter ist das Produkt Spinosad bienentoxisch und muss bei der Anwendung ähnliche Auflagen erfüllen wie alle anderen bienengefährlichen Mittel (z.B. Neonicotinoide). Diese Beispiele zeigen: Die Natur produziert selbst mächtige Gifte.
- **Extenso-Programm überprüfen.** Es wird mehr Ackerland gebraucht um die tieferen Erträge zu kompensieren (der Extenso-Anbau ist weniger effizient). Auch die zusätzliche Mechanisierung bedeutet wegen des Herbizidverzichts Mehrkosten für die Landwirte. Zudem verschlechtert dies die Energiebilanz im Feldbau.
- **Fortschritte der Risikobeurteilung: auf internationale Standards setzen.** Grundsätzlich unterstützt die Schweiz die Weiterentwicklung der Risikobeurteilung für Nichtzielorganismen, Anwender und Konsumenten. Diese sollen aber zwingend im Rahmen der internationalen Weiterentwicklung von Studienrichtlinien und Beurteilungskriterien geschehen. Ein Alleingang der Schweiz gilt es zu verhindern, da dieser inakzeptable Mehrkosten und eine einseitige Verteuerung des Schweizer Zulassungsprozesses bewirkt. Dies würde die Attraktivität einer Registrierung in einem kleinen Land wie die Schweiz für international tätige Unternehmen stark reduzieren und zu einer bedeutsamen Verringerung der PSM-Produktepalette sowohl im konventionellen als auch im biologischen Anbau in der Schweiz führen.

- **Bodenfruchtbarkeit erforschen und analysieren. Indikatoren definieren.** Die Bodenfruchtbarkeit wird nicht nur durch Pflanzenschutzmittel beeinflusst. Es gibt verschiedene Faktoren (Fruchtfolge, Bodenbearbeitung, Düngung, Saatzeitpunkte etc.), die einen noch stärkeren oder mindestens gleich starken Einfluss haben. Die Zielerreichung ist also nicht alleine vom PSM Einsatz abhängig. Viel wichtiger wäre, zuerst eine gute Datenbasis zu erarbeiten und solide sowie wissenschaftlich basierte Indikatoren für die Bodenfruchtbarkeit und die Gesundheit von Bodenorganismen zu definieren. Nur so können Risiken für den Boden effizient verringert werden.
- **Monitoring der PSM-Belastung der Schweizer Gewässer definieren** und international anerkannte Methoden anwenden. Das Vorgehen bei der Bestimmung der chronischen Belastung von Fließgewässern sollte mit der gängigen Praxis in der EU abgestimmt werden: In den Messkampagnen, die in verschiedenen veröffentlichten Studien beschrieben werden (z.B. Wittmer et al., «Über 100 Pestizide in Fließgewässern», Aqua&Gas Nr.3, 2013), werden Zweiwochenmischproben in der Hauptapplikationszeit der Pflanzenschutzmittel genommen und die Probe mit der höchsten Konzentration aus der Messreihe wird mit den chronischen Qualitätskriterien verglichen. Eine solche Art der Messkampagne wurde bisher auf europäischer Ebene nicht beschrieben, auch nicht im Leitfaden für das Monitoring von Oberflächengewässer der europäischen Wasserrahmenrichtlinie. Auch wenn man innerhalb von zwei Wochen chronische Effekte bei bestimmten Organismengruppen beobachten kann, ist dieser Ansatz extrem konservativ, da er eine kurzzeitige Belastung identifiziert, während in der EU jährliche oder zumindest saisonale Werte über mehrere Monate (z.B. als zeitlich gewichtetes Mittel) in Betracht gezogen werden. Für kurzzeitige Belastungen kommt aber das akute anstelle des chronischen Qualitätskriteriums zur Anwendung, das die akzeptable Kurzzeitbelastung definiert und zu einer konservativen, fürsorglichen Beurteilung der Wasserqualität führt. Das Vorgehen, welches sich in den Niederlanden durchgesetzt hat, bietet eine sinnvolle Alternative. Für die Beurteilung von grösseren Gewässern werden die EQS Werte und für die Beurteilung von kleineren Fließgewässern (mit tieferen Flussordnungszahlen) die RAC Werte beigezogen.

Wir lehnen ab:

- **Die pauschalisierte Reduktion der Anwendungen von Pflanzenschutzmitteln mit besonderem Risikopotenzial um 30%. Die diesbezügliche Methodik ist nicht klar ersichtlich.** Reduziert werden sollen Produkte mit der Einstufung GHS06, GHS08 und H410 wenn sie als Rückstände in Lebensmitteln bzw. in der Umwelt wiederholt Höchst- und Anforderungswerte überschreiten. Der Plan lässt aber wichtige Fragen offen: Was heisst «in der Umwelt wiederholt Höchst- und Anforderungswerte überschreiten»? Gelten hier die Grenzwerte in Lebensmittel, Grundwasser und/oder Oberflächengewässern? Die RAC- oder die EQS-Werte? Ohne genaue Definition macht dieses Ziel wenig Sinn. Zudem soll das Risikopotenzial mit der Exposition in reellen vorhandenen Bedingungen in Verbindung gebracht werden. Die Zulassungsbehörden erlassen situationsbedingte und produktespezifische Anwendungs-Einschränkungen, welche das Risiko viel effizienter reduzieren. Es ist nicht zielführend und nicht im Sinne einer modernen, nachhaltigen Landwirtschaft, wenn sinnvolle PSM-Anwendungen nur wegen der Produktklassierung verboten werden.

- **Lenkungsabgabe auf Pflanzschutzmittel.** scienceindustries lehnt die Einführung einer Lenkungsabgabe ab. Sie kann Risiken, die mit dem Einsatz von Pflanzschutzmitteln verbunden sind, nicht effektiv reduzieren. Echte und nachhaltige Risikoreduktion kann durch Innovation, verbesserte Anwendungstechnik, Fortbildung und fachkompetente Beratung der Anwender erreicht werden. Diese Position gründet auf folgenden Überlegungen:
 - Generell muss bei einer Lenkungsabgabe die Zielsetzung in der Verringerung einer erheblichen Belastung der Umwelt bestehen. Anderenfalls hat sie nur eine minimale umweltrelevante Wirkung.
 - Die Kategorisierung der potenziell negativen Effekte eines Pflanzschutzmittels ist äusserst aufwendig, weil jedes Produkt seine eigenen Eigenschaften hat. Es kann Zielkonflikte geben: Will man zum Beispiel einen Wirkstoff, der als bienengefährlich eingestuft ist, ersetzen, kann die Alternative dazu andere negative Auswirkungen aufweisen (z.B. auf Wasserorganismen oder sie ist human-toxikologisch problematisch). Ferner kann die Reduktion des Einsatzes gewisser Pflanzschutzmittel eine Verringerung der Produktpalette bewirken, welche zu Resistenzen oder Wirkungslücken führen kann.
 - Die Einführung einer Lenkungsabgabe kann nur zu einer nachhaltigen Veränderung des Verhaltens der Landwirte führen, wenn geeignete Alternativen im Sinne der Abgabe zur Verfügung stehen. Dies ist aber mehrheitlich nicht der Fall, insbesondere für Anwendungen von geringfügiger Bedeutung («minor use»).
 - Die Landwirte dazu zu bewegen, auf ein Mittel zu verzichten, erfordert eine exorbitante Preiserhöhung. Forscher der Universität Wageningen in den Niederlanden haben zum Beispiel berechnet, dass mit einer Lenkungsabgabe von 120 Prozent des Verkaufswertes schlussendlich in den Niederlanden nur eine Reduktion des Einsatzes von Pflanzschutzmitteln um etwa 4 Prozent erreicht würde.
 - Damit die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft und der Pflanzenschutzindustrie durch den Einsatz umweltpolitischer Instrumente nicht geschwächt wird, müssen im In- und Ausland gleichwertige Umweltschutzziele mit vergleichbaren Instrumenten angestrebt werden (Aussenhandelsneutralität). Zudem erhöhen Kostensteigerungen bei inländischen Pflanzschutzmitteln die Wahrscheinlichkeit von betrügerischen Verkaufspraktiken sowie illegaler Einfuhr von billigeren Alternativen aus dem Ausland. Durch Lenkungsabgaben verteuerte Pflanzschutzmittel würden dem Parallelimport Vorschub leisten, der vielfach ohne Verkaufsberatung und Rückverfolgungsmöglichkeit erfolgt.
 - Ebenfalls wichtig zu bemerken ist, dass Pflanzschutzmittel kostenintensive Produktionsmittel sind. Sie werden auch deswegen heute schon aus Eigeninteresse der Anwender sehr sparsam ("so viel wie nötig, so wenig wie möglich") eingesetzt.

Kosten:

Bei den Kosten werden nur die zusätzlichen Kosten aufgeführt, die beim Bund entstehen. Es ist davon auszugehen, dass die Umsetzung der Massnahmen auch bei den Kantonen (Aus- und Weiterbildung, Beratung, Kontrolle) und in der landwirtschaftlichen Produktion (Restriktionen und Auflagen in der Produktion, Produktkosten) zu deutlich höheren Kosten führen wird. Korrekterweise muss der Plan eine

Abschätzung liefern, wie die Kosten bei Behörden, Landwirtschaft und Industrie bei Umsetzung der Massnahmen ausfallen würden.

Das Engagement der Schweizer Pflanzenschutzindustrie

Die scienceindustries Gruppe Agrar: Mit Kompetenzen und hohem Einsatz für Innovation an die Spitze!

- **Forschungsinvestitionen.** Forschung und Entwicklung neuer Produkte ist ein komplexer und langwieriger Prozess, der mit erheblichen geschäftlichen Risiken verbunden ist. Beispielsweise kostet die Entwicklung eines neuen Pflanzenschutzmittels durchschnittlich CHF 300 Mio. (2014); rund ein Drittel dieser Kosten entsteht bei der Prüfung der Umweltverträglichkeit des neuen Produkts. Dabei ist der Weg lang: Mindestens acht Jahre dauert es, bis aus ursprünglich über 100'000 Molekülen ein einziges Produkt erfolgreich lanciert werden kann.
- **Die Initiative [Pflanzenschützer.ch](http://pflanzenschuetzer.ch).** Mit dieser Initiative beteiligt sich scienceindustries am Dialog und zeigt die Bedeutung von Pflanzenschutzmitteln für gesunde Pflanzen, verlässliche Ernten und sichere Lebensmittel auf.
- **Die Verhaltenscharta.** Die Pflanzenschutzindustrie verpflichtet sich zur sicheren Herstellung und zum nachhaltigen Einsatz von Pflanzenschutzmitteln.
- **Das Weiterbildungsprogramm «Update PSM»** wird von der Trägerschaft aus Schweizer Bauernverband SBV, scienceindustries, Lohnunternehmer Schweiz und AGRIDEA seit 2013 gemeinsam organisiert. Schwerpunkt der Kurse bilden aktuelle Umweltthemen sowie innovative Lösungen zur Reduktion der Risiken beim Einsatz von Pflanzenschutzmitteln.
- **TOPPS: Gewässerschutz durch Unterstützung der guten fachlichen Praxis.** Informations- und Ausbildungsmaterialien für Anwender von Pflanzenschutzmitteln, z. B. Empfehlungen zur Reduzierung der Abdrift.

Weitere Informationen: agrar.scienceindustries.ch

Die scienceindustries Gruppe Agrar vereinigt Spezialisten im Bereich Pflanzenschutz der Unternehmen BASF Schweiz AG, Bayer (Schweiz) AG, Leu+Gygax AG, Omya Schweiz AG Agro, Stähler Suisse SA und Syngenta Schweiz. Die Gruppe setzt sich für innovative und umweltgerechte Lösungen im Bereich Pflanzenschutz ein.