

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Wilhelm Priesmeier, Willi Brase, Petra Crone, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD
– Drucksache 17/14538 –**

Kriminelles Geschäft mit illegalen Pflanzenschutzmitteln

Vorbemerkung der Fragesteller

Der Handel mit illegalen und gefälschten Pflanzenschutzmitteln und damit auch deren Anwendung haben in Europa bedrohliche Ausmaße angenommen. Europol (Europol = Europäisches Polizeiamt) hat bereits im Januar 2012 darauf hingewiesen, dass dieses kriminelle Geschäft zu einem der am schnellsten wachsenden Bereiche der organisierten Kriminalität in der Europäischen Union geworden ist.

Dies liegt unter anderem an dem außergewöhnlich geringen Aufdeckungsrisiko, einer zu geringen Kontrolldichte verbunden mit hohen Gewinnspannen und dem Mangel an Harmonisierung in der europäischen Gesetzgebung.

Dringend notwendige Gegenmaßnahmen wurden bisher weder auf der europäischen noch auf der nationalen Ebene wirksam umgesetzt. Immer noch ist der Marktanteil dieser für Mensch und Umwelt gefährlichen Pestizide enorm hoch und die in ihnen – meist unerkannt – enthaltenen Substanzen schädigen sowohl die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Landwirtschaft als auch private Anwender. Darüber hinaus belasten sie grenzüberschreitend Umwelt und Verbraucherinnen und Verbraucher. Der Missbrauch von Marken- und Patentrechten gefährdet Arbeitsplätze und untergräbt das Vertrauen in den verantwortungsvollen und nachhaltigen Pflanzenschutz der europäischen Landwirtschaft.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Die Bundesregierung sieht den illegalen Handel mit Pflanzenschutzmitteln und die illegale Anwendung von Pflanzenschutzmitteln mit Sorge, auch wenn eine Konkretisierung und fallgenaue Beschreibung aller Fälle oder von Dunkelziffern nicht möglich ist. Unter „illegal“ wird hier der unrechtmäßige Handel mit nicht zugelassenen Pflanzenschutzmitteln oder die Anwendung von nicht zugelassenen Pflanzenschutzmitteln verstanden. Dies sind sowohl Pflanzenschutzmittel, die in Deutschland oder in der Europäischen Union nicht zugelassen sind und die Ablauffrist abgelaufen ist, als auch gefälschte Pflanzenschutzmittel,

die einem zugelassenen Pflanzenschutzmittel nachgebaut worden sind. Die Risiken durch illegale Pflanzenschutzmittel können sehr unterschiedlich sein. So können gefälschte Pflanzenschutzmittel Risiken für Mensch, Tier und Naturhaushalt bergen, wenn sie in der Zusammensetzung nicht mit der des zugelassenen Pflanzenschutzmittels übereinstimmen. Natürlich können illegale Pflanzenschutzmittel auch zu erheblichen wirtschaftlichen Schäden für Zulassungsinhaber führen. Alle bisher getroffenen Maßnahmen dienen damit nicht nur der Verfolgung festgestellter Rechtsverstöße sondern insbesondere auch der Risikovorsorge.

1. Welche Maßnahmen gegen den Handel mit illegalen und gefälschten Pflanzenschutzmitteln und deren Anwendung hat die Bundesregierung seit Januar 2012 unternommen?

Am 14. Februar 2012 trat mit dem Gesetz zur Neuordnung des Pflanzenschutzrechtes das neue Pflanzenschutzgesetz in Kraft. Dieses beinhaltet unter anderem verschärfte Sanktionen gegen den Missbrauch von Genehmigungen für den Parallelhandel (§ 50) und Strafvorschriften zum Handel von illegalen Pflanzenschutzmitteln (§ 69).

Das Pflanzenschutz-Kontrollprogramm des Bundes und der Länder sieht eine intensive Überwachung des Handels vor. So werden große Handelsunternehmen in der Regel in ein- bis zweijährlichen Abständen, kleinere Firmen alle drei bis fünf Jahre überprüft. Bei Beanstandungen werden Bußgelder verhängt. Firmen, die aufgefallen sind, werden durch die zuständigen Länderbehörden intensiv nachkontrolliert. Dabei wird auch die Aufklärung der Quelle illegaler Pflanzenschutzmittel vorgenommen.

Beim Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) wird darüber hinaus eine Task Force eingerichtet, um den illegalen Handel noch gezielter und effizienter bekämpfen zu können. Die Task Force soll die Länder bei der Überwachung des Handels mit Pflanzenschutzmitteln unterstützen. Sie soll zudem auch Kontaktstelle in der nationalen und internationalen Zusammenarbeit werden.

Das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) hat 2008 eine Arbeitsgruppe eingerichtet, die sich mit Fragen des illegalen Handels mit Pflanzenschutzmitteln und der illegalen Anwendung von Pflanzenschutzmitteln befasst. Neben verantwortlichen Bundesoberbehörden (einschl. Zoll und Zollkriminalamt) und den Ländern sind zum Teil auch Vertreter der Pflanzenschutzmittel herstellenden Industrie, des Pflanzenschutzmittelhandels und von Anbauverbänden beteiligt. Auch 2012 fand eine Sitzung statt. Die nächste Sitzung ist Ende September 2013 vorgesehen.

Ein Ergebnis der Beratungen der Arbeitsgruppe war eine Stärkung der Zusammenarbeit zwischen Zollbehörden und den Pflanzenschutzdiensten der Länder durch eine Handlungsanleitung für die Zusammenarbeit zwischen Pflanzenschutz- und Zollbehörden. Diese wurde von der Zollverwaltung mit den obersten Pflanzenschutzbehörden der Länder abgestimmt und ist den Zollstellen in der Elektronischen Vorschriftensammlung der Bundesfinanzverwaltung am 7. August 2012 bekannt gegeben worden.

Die Bundesregierung hat zudem die Europäische Kommission und die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) in geeigneten Gremien auf das Problem des Handels mit illegalen oder falsch deklarierten Pflanzenschutzmitteln mit dem Ziel aufmerksam gemacht, die internationale Zusammenarbeit zu stärken und möglichen weiteren Regelungsbedarf zu prüfen. Als erstes Ergebnis wurde von der OECD in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission ein Schnellwarnsystem für

den illegalen Handel eingerichtet. Zudem hat die OECD eine Arbeitsgruppe (OECD Network on International Illegal Trade of Pesticides – ONIP) gegründet, die sich mit dem illegalen Handel von Pflanzenschutzmitteln befasst und erstmalig im Mai 2013 unter maßgeblicher Beteiligung Deutschlands tagte. Derzeit sind in dieser Arbeitsgruppe 18 OECD-Mitgliedstaaten und die Europäische Kommission vertreten. Ein Ausbau ist vorgesehen. Ziel ist u. a. der regelmäßige Austausch über neue Erkenntnisse zu illegalem Handel mit Pflanzenschutzmitteln und die Erarbeitung einer gemeinsamen Arbeitsgrundlage mit dem Arbeitstitel „Global Alliance against Illegal Trade of Agricultural Pesticides“.

2. Welche Wirkungen haben diese Maßnahmen erzielt?

Seit Inkrafttreten des neuen Pflanzenschutzgesetzes am 14. Februar 2012 ist eine Verringerung der gemeldeten Verstöße im Bereich des Parallelhandels von Pflanzenschutzmitteln erkennbar. Die Zahl der Anzeigen von Zulassungsinhabern an das BVL, dass Parallelhändler eine Genehmigung für den Parallelhandel missbraucht haben, um nicht verkehrsfähige Produkte zu vermarkten, ist zurückgegangen.

Eine abschließende Aussage zur Wirkung der Maßnahmen einschließlich der neuen Strafvorschriften kann noch nicht getroffen werden. Nicht zu unterschätzen ist auch die abschreckende Wirkung der Maßnahmen.

3. Wie viele Fälle mit welchen Mengen von Handel und Anwendung illegaler Pflanzenschutzmittel sind jeweils in den Jahren von 2008 bis 2012 in Deutschland registriert worden?

In den Jahren 2008 bis 2012 wurden im Rahmen des Pflanzenschutz-Kontrollprogramms des Bundes und der Länder 858 Pflanzenschutzmittelp Proben im Großhandel, im Einzelhandel und in geringem Umfang auch auf der Erzeugerstufe genommen und untersucht. Die Proben stammten aus Anlasskontrollen, die aufgrund von Beschwerden, Auffälligkeiten oder Verdachtsmomenten durchgeführt wurden (Verdachtsproben) und aus systematischen Kontrollen, die auf der Basis eines jährlich verabschiedeten Planes stattfanden (Planproben).

Insgesamt 165 der untersuchten Pflanzenschutzmittel wurden aufgrund fehlerhafter Wirkstoffgehalte, fehlerhafter Beistoffgehalte oder unzulässiger Verunreinigungen als nicht verkehrsfähig erkannt. Zudem gab es aufgrund von Meldungen von Ländern und Marktteilnehmern an das BVL 131 Anhörungen zum Widerruf von Genehmigungen für den Parallelhandel und Widerruf einer Zulassung. Insgesamt wurden 31 Genehmigungen für den Parallelhandel widerrufen.

Zu den betroffenen Mengen liegen der Bundesregierung keine systematischen Angaben vor. Allerdings haben einzelne Länder hierzu in unterschiedlichem Umfang Angaben gemacht, die zumindest widerspiegeln, dass ein nicht rechtmäßiger Handel mit Pflanzenschutzmitteln stattfindet. So wurden im Zeitraum von 2008 bis 2012 zum Beispiel in Baden-Württemberg mehrere Fälle registriert (u. a. 113 Tonnen Glyphosat, 17,7 Tonnen Clethodim und 2,5 Tonnen Clopyralid), in Bayern drei Fälle mit insgesamt 34 105 Litern illegaler Pflanzenschutzmittel, in Berlin 2009 ein Fall mit 200 g eines illegalen Pflanzenschutzmittels, in Hamburg zahlreiche Verdachtsfälle der Einfuhr illegaler Pflanzenschutzmittel in die Europäische Union (Umfang im dreistelligen Tonnenbereich), die den Empfangsstaaten berichtet wurden, und Nachweis von bis zu acht Fällen der illegalen Anwendung von Pflanzenschutzmitteln im jeweiligen Jahr, in Nordrhein-Westfalen 73 Fälle mit Mengen von unter einem kg bis 17 Tonnen, in Rheinland-

Pfalz 2009 ein Fall des Handels mit einer Menge von 15 200 Litern eines illegalen Pflanzenschutzmittels oder in Thüringen bis auf das Jahr 2010 Original-Pflanzenschutzmittel oder parallel gehandelte Pflanzenschutzmittel in unterschiedlichen Mengen.

4. Wie hoch schätzt die Bundesregierung die Dunkelziffer bei der Anwendung illegaler Pflanzenschutzmittel in Deutschland?

Die Bundesregierung nimmt keine Schätzungen von Dunkelziffern vor.

5. Welchen Marktwert repräsentieren die jeweils in den Jahren 2008 bis 2012 in Deutschland registrierten Fälle von Handel und Anwendung illegaler Pflanzenschutzmittel?

Das Volumen des gesamten Pflanzenschutzmittelmarkts in Deutschland schwankte 2008 bis 2012 zwischen 1 262 Mio. Euro und 1 401 Mio. Euro. Der Marktwert der registrierten Fälle von Handel und Anwendung illegaler Pflanzenschutzmittel ist nicht abzuschätzen.

6. In wie vielen Fällen ist von den Zollstellen in Deutschland bei der Einfuhr von Pflanzenschutzmitteln der Verdacht eines Verstoßes gegen Verbote und Beschränkungen aus pflanzenschutzmittelrechtlichen Vorschriften an die zuständigen Pflanzenschutzbehörden gemeldet worden?
7. In wie vielen Fällen hat sich ein solcher Verdacht bestätigt?
8. Wie wurde in den Fällen des bestätigten Verdachts der Einfuhr illegaler Pflanzenschutzmittel bzw. eines Verstoßes gegen Verbote und Beschränkungen aus pflanzenschutzmittelrechtlichen Vorschriften mit der jeweiligen Ware verfahren, und welche Sanktionen wurden dem Importeur, Händler oder Hersteller gegenüber ausgesprochen?

Die Fragen 6, 7 und 8 werden gemeinsam beantwortet.

Dem BVL liegen seit September 2012 (Einführung eines Meldeformulars über Verdachtsmitteilungen nach der in der Antwort zu Frage 1 beschriebenen Handlungsanleitung) die Meldungen der Zollstellen an die Pflanzenschutzdienste der Bundesländer vor, bei denen Pflanzenschutzmittel in Deutschland in den freien Verkehr übergeführt wurden. Diese Meldungen ergaben bis jetzt keine Verdachtsfälle auf die Einfuhr von illegalen Pflanzenschutzmitteln. Nordrhein-Westfalen berichtet von ca. acht Fällen pro Jahr mit Kleinstmengen, in denen sich der Verdacht in der Regel auch bestätigt hat.

9. Sofern die illegalen Pflanzenschutzmittel und Substanzen an den Landesgrenzen zurückgewiesen und nicht eingezogen wurden, ist der Bundesregierung bekannt, welchen weiteren Weg diese potentiell hochgefährliche Ware genommen hat, und kann die Bundesregierung ausschließen, dass sie anschließend über einen anderen nationalen oder europäischen Grenzübergang eingeführt wurde?

Die Überwachung der Einhaltung der Vorschriften des Pflanzenschutzgesetzes ist Aufgabe der Länder. Die Bundesregierung hat nur Kenntnis von Einzelfällen, über die die Länder berichtet haben. Aus diesen Einzelfällen können jedoch keine generellen Rückschlüsse gezogen werden.

10. Inwieweit hält die Bundesregierung eine Zusammenarbeit zwischen Zolldienststellen und Pflanzenschutzbehörden auch bei der Ausfuhr von nicht zugelassenen Pflanzenschutzmitteln für erforderlich?

Die Bundesregierung hält die Zusammenarbeit zwischen den Zolldienststellen und den Pflanzenschutzbehörden der Länder für sehr wichtig. Auf die in der Antwort zu Frage 1 erwähnte Handlungsanleitung wird verwiesen. Eine über § 61 des Pflanzenschutzgesetzes hinausgehende Zusammenarbeit zwischen den Zolldienststellen und den Pflanzenschutzbehörden der Länder, z. B. im Hinblick auf die Ausfuhr, wird jedoch nicht für erforderlich gehalten, zumal die Thematik auch im Rahmen der Arbeitsgruppe beim BMELV erörtert wird.

11. Für wie wirksam hält die Bundesregierung die Einführung von Straftatbeständen bei bestimmten Verstößen gegen das Pflanzenschutzgesetz vom 6. Februar 2012?

Die Bundesregierung hält insbesondere die abschreckende Wirkung der Straftatbestände für wirksam. Darüber hinaus wird auf die Antwort zu Frage 2 verwiesen.

12. Für welche Wirkstoffe hat die Bundesregierung die Einfuhr mit einer entsprechenden Strafandrohung verboten (vgl. Begründung zu § 69 Absatz 1 des Entwurfs eines Gesetzes zur Neuordnung des Pflanzenschutzrechtes, Bundestagsdrucksache 17/7317, S. 58), in dem die Bundesregierung hervorhebt, dass nunmehr auch die Einfuhr von Wirkstoffen „unter Strafe“ gestellt wird, die „in der [in] Anlage 1 der Pflanzenschutz-Anwendungsverordnung aufgeführt“ sind und „wegen ihrer besonderen Schädlichkeit für die Gesundheit von Mensch und Tier oder für den Naturhaushalt oft bereits seit Jahren, in den meisten Fällen auch europaweit, verboten sind.“)?

In der Definition des Begriffs des Inverkehrbringens in Artikel 3 Nummer 9 der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 ist auch die Überführung von Pflanzenschutzmitteln in den freien Verkehr des Gebiets der Gemeinschaft erfasst. Dies entspricht dem im allgemeinen Sprachgebrauch häufig genutzten Begriff der Einfuhr in die Gemeinschaft, so dass der Begriff entgegen der Begründung im geltenden Gesetzestext nicht mehr erwähnt wird. Nicht erfasst ist die Durchfuhr (Transit), bei der nur der Weg bleibt, das Bestimmungsland über die bevorstehende Einfuhr zu informieren, damit dort die geeigneten Maßnahmen ergriffen werden können.

§ 69 Absatz 1 Nummer 3 des Pflanzenschutzgesetzes sieht in Verbindung mit § 14 Absatz 5 des Pflanzenschutzgesetzes entsprechende Strafvorschriften für das innergemeinschaftliche Verbringen oder das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln vor, die einen Stoff enthalten oder aus einem Stoff bestehen, dessen Anwendung durch eine Rechtsverordnung nach § 14 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe a vollständig verboten ist. Ein solches vollständiges Anwendungsverbot wird in der Verordnung über Anwendungsverbote für Pflanzenschutzmittel (Pflanzenschutz-Anwendungsverordnung) für die in Anlage 1 gelisteten Wirkstoffe vorgenommen.

13. Welche Maßnahmen wird die Bundesregierung ergreifen, um die absichtliche Falschdeklaration von Einfuhren im Sinne des Pflanzenschutzgesetzes oder die Verschleierung der Handelsbeteiligten – als häufigste Metho-

den des illegalen Handels mit Pflanzenschutzmitteln – unter Strafe zu stellen?

Die unter § 69 des Pflanzenschutzgesetzes genannten Vorschriften sind derzeit aus der Sicht der Bundesregierung ausreichend. Die Strafvorschriften (§ 69 Absatz 2 Nummer 2 und Absatz 3 des Pflanzenschutzgesetzes) sehen für Zuwiderhandlungen gegen Verbote gemäß § 31 Absatz 5 Satz 1 Nummer 1 des Pflanzenschutzgesetzes eine Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe und gemäß § 31 Absatz 5 Satz 1 Nummer 2 des Pflanzenschutzgesetzes eine Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder Geldstrafe vor. Darüber hinaus ist für den Parallelhandel auf die Vorschriften des § 49 des Pflanzenschutzgesetzes hinzuweisen.

14. Schließt die Aufzeichnungspflicht für Hersteller, Einführer und Ausführer von Pflanzenschutzmitteln nach Artikel 67 der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 nach Auffassung der Bundesregierung auch Betriebe ein, die Pflanzenschutzmittel verpacken, umverpacken oder etikettieren?

Da Verpacker, Umverpacker und Etikettierer in Artikel 67 der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 nicht genannt sind, fallen diese Betriebe nach derzeitiger Interpretation der Vorschriften nicht unter die EU-weit geltende Aufzeichnungspflicht, soweit sie nicht als Hersteller, Lieferanten, Händler, Einführer und Ausführer von Pflanzenschutzmitteln bereits aufzeichnungspflichtig sind. Eine Klarstellung kann nur auf EU-Ebene erfolgen.

15. Ob und inwieweit wird die Erfüllung dieser Aufzeichnungspflicht nach Kenntnis der Bundesregierung von den zuständigen Pflanzenschutzbehörden überwacht?

Die Überprüfung von Aufzeichnungen nach Artikel 67 der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 in Verbindung mit § 11 des Pflanzenschutzgesetzes ist Teil des Pflanzenschutz-Kontrollprogramms, über das jährlich berichtet wird. Die Berichte sind auf der Internetseite des BVL (www.bvl.bund.de/DE/04_Pflanzenschutzmittel/01_Aufgaben/06_Pflanzenschutzkontrollprogramm/pms_Pflanzenschutzkontrollprogramm_node.html) einzusehen.

16. Welche bundeseinheitlichen Leitlinien zur Qualität, Durchführung und zum Umfang der Kontrollen in den Betrieben der Hersteller, Einführer und Ausführer bestehen für die kontrollierenden Behörden?

Als bundesweite Grundlage für die Kontrollen dient das Handbuch Pflanzenschutz-Kontrollprogramm. Das Handbuch wird derzeit zur Anpassung an die neuen rechtlichen Vorgaben intensiv überarbeitet und ergänzt.

17. Auf welche Weise erlangten die zuständigen Pflanzenschutzbehörden nach Kenntnis der Bundesregierung in der Vergangenheit Kenntnis vom Transport nicht zugelassener Pflanzenschutzmittel in Deutschland?

Die zuständigen Behörden der Länder haben in der Vergangenheit durch Mitteilungen des BMELV über Informationen von zuständigen Behörden anderer EU-Mitgliedstaaten, durch Mitteilungen der Zollbehörden, durch das BVL oder durch andere Pflanzenschutzdienste der Länder Kenntnis über den illegalen Handel mit Pflanzenschutzmitteln erhalten. Es ist zu erwarten, dass künftig vermehrt auch Informationen über das neu eingerichtete OECD-Schnellwarnsystem an die Länder gelangen.

18. Auf welche Weise wird sichergestellt, dass in Deutschland hergestellte, aber hier nicht zugelassene Pflanzenschutzmittel entsprechend den europäischen Bestimmungen (Artikel 28 Absatz 2 Buchstabe c und d der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 vom 21. Oktober 2009) in Deutschland nicht verwendet, sondern ausgeführt werden?

Die in Artikel 28 Absätze 2c und 2d der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 genannten Inspektionsanforderungen entsprechen den in § 59 des Pflanzenschutzgesetzes bezeichneten allgemeinen Vorgaben zur Überwachung der Einhaltung des Gesetzes und der Kontrollen nach Artikel 68 der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009. Zudem gelten die Vorschriften des § 25 des Pflanzenschutzgesetzes. Die Überwachung der Einhaltung der Vorschriften des Pflanzenschutzgesetzes und der Durchführung der Kontrollvorschriften der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 obliegen den Ländern.

