

Elisabeth Meyer-Landrut, Magdalene Pietsch, Katrin Kaminski

Neue Ansätze zur Pflanzengesundheit in der EU

New plant health
approach
in the EU

Zusammenfassung

Die Disziplin Pflanzengesundheit ist für die Pflanzenproduktion, intakte Ökosysteme und die biologische Vielfalt nicht nur in der EU, sondern weltweit von ausschlaggebender Bedeutung. Aufgrund der zunehmenden Globalisierung des Handels mit Pflanzen und des Tourismus steigt das Risiko, dass Schadorganismen, die vorher nicht in der EU auftraten, unbeabsichtigt eingeschleppt werden. Die neuen Verordnungen (EU) 2017/625 (Kontrollverordnung) und (EU) 2016/2031 (Pflanzengesundheitsverordnung) lösen das bisherige Regelungssystem auf Basis der Richtlinie 2000/29/EG ab. Das neue Pflanzengesundheitssystem stärkt das Vorsorgeprinzip und legt neue pflanzengesundheitliche Maßnahmen gegen die Einschleppung und Ausbreitung von Schadorganismen fest. Hierbei werden die Ressourcen vermehrt in frühen Phasen der Erzeugungs- und Vermarktungskette von Pflanzen und Pflanzenerzeugnissen sowie bei deren Einfuhr eingesetzt und der Anwendungsbereich der Pflanzengesundheitsverordnung gilt für mehr Pflanzen und Pflanzenerzeugnisse sowie betroffene Unternehmer, Einrichtungen und Personen als die bisherigen Regelungen. Der Öffentlichkeit und Privatpersonen wird durch Informationsverpflichtungen und Meldepflichten mehr Verantwortung auferlegt. Zudem wurde eine detaillierte Rückverfolgbarkeit des Handels mit Pflanzen und gemeinsame Kontrollstandards festgelegt, um einen verbesserten phytosanitären Schutz der Union zu erreichen.

Stichwörter: EU-Pflanzengesundheitsverordnung, EU-Kontrollverordnung, Unionsquarantäneschädlinge, prioritäre Schädlinge, geregelte Nicht-Quarantäneschädlinge (RNQP), geregelte Pflanzen, Hochrisikopflanzen, Unternehmerpflichten, Meldepflicht

Abstract

The discipline of plant health is crucial for plant production, healthy ecosystems and biodiversity not only in the EU but globally. Due to the increasing global trade of plants and tourism, the risk of unintentionally introduced harmful organisms that were previously absent from the EU is rising. The new EU regulations (EU) 2017/625 (Control Regulation) and (EU) 2016/2031 (Plant Health Regulation) replace the previous regulatory system for plant health (Directive 2000/29/EC). The new plant health system strengthens the precautionary principle and lays down new plant health measures against the introduction and spread of harmful organisms. In this context, resources are focused in the early stages of the production and marketing chains of plants and plant products as well as during their import. The scope of the Plant Health Regulation is further extended to include more plants and plant products and affected operators, institutions and individuals compared to former rules. The public and private persons are given more

Affiliation

Julius Kühn-Institut (JKI) – Bundesforschungsinstitut für Kulturpflanzen, Institut für nationale und internationale Angelegenheiten der Pflanzengesundheit, Braunschweig

Kontaktanschrift

Elisabeth Meyer-Landrut, Julius Kühn-Institut (JKI) – Bundesforschungsinstitut für Kulturpflanzen, Institut für nationale und internationale Angelegenheiten der Pflanzengesundheit, Messeweg 11/12, 38104 Braunschweig, E-Mail: elisabeth.meyer-landrut@julius-kuehn.de

Zur Veröffentlichung angenommen

4. Juni 2020

responsibility due to information obligations and notification requirements. In addition, detailed plant trade traceability schemes and harmonised standards for official controls have been established to achieve the objective of improving the Union's protection against the introduction and spread of harmful organisms.

Key words: EU plant health regulation, EU official control regulation, Union quarantine pests, priority pests, regulated non-quarantine pests (RNQP), regulated plants, high risk plants, operator obligations, notification obligations

1 Pflanzengesundheit als Disziplin

Die Pflanzengesundheit befasst sich mit Vorkehrungen, die die Einschleppung und Verbreitung von Schadorganismen an Pflanzen verhindern sollen, die in einem bestimmten Gebiet nicht vorkommen aber potentielle Schäden bei ihrem Auftreten erwarten lassen. Ein Kernelement dieser Disziplin ist das Ergreifen von rechtlich verbindlichen Maßnahmen gegen sogenannte Quarantäneschädlinge. Dies können Schadorganismen wie zum Beispiel bestimmte Insekten, Pilze, Bakterien, andere Mikroorganismen oder Viren sein. Die gesetzlichen Regelungen zielen darauf ab ihre Einschleppung zu vermeiden, ihre Ausrottung zu erzielen oder ihre Ausbreitung einzudämmen. Solche in gesetzlichen Regelungen festgelegte Maßnahmen sind häufig die einzigen Möglichkeiten für eine wirksame Bekämpfung dieser Schadorganismen.

Die Pflanzengesundheit ist für die Pflanzenproduktion, intakte Ökosysteme und die biologische Vielfalt nicht nur in der EU von ausschlaggebender Bedeutung. Der weltweite Transport von Pflanzen und Pflanzenerzeugnissen stellt eine große Herausforderung für die Gesunderhaltung von Pflanzen in ihren unterschiedlichen Lebensräumen dar, von der Land- und Forstwirtschaft, über den Gartenbau, das öffentlichen Grün bis hin zu ihren natürlichen Lebensräumen. Auf Grund der zunehmenden Globalisierung des Pflanzenhandels und des Tourismus steigt das Risiko, dass diese Schadorganismen unbeabsichtigt eingeschleppt werden. Häufig liegen zur Pflanzenproduktion notwendige Schritte wie Anzucht, Veredelung, Produktion und Vermarktung, an unterschiedlichen Orten der Welt. Durch die Aufteilung dieser Arbeitsschritte auf mehrere Länder nimmt das Risiko für die Einschleppung neu auftretender Schadorganismen zu. Ein zusätzliches Verbreitungspotential pflanzenschädlicher Organismen schafft der stetig voranschreitende Klimawandel, der die Ansiedlung und Ausbreitung invasiver Arten begünstigt. Zur Bekämpfung neuartiger Schadorganismen bilden effektive pflanzengesundheitliche Maßnahmen ein wichtiges präventives Instrument.

Zu den bereits seit Jahren etablierten pflanzengesundheitlichen Maßnahmen zählen Einfuhr- und Ausfuhrkontrollen, Auflagen und Kontrollen in der Produktion, amtliche Probenahmen und Diagnoseverfahren, Quarantäne

nach der Einfuhr, Vernichtung von befallenen Pflanzen und die Behandlung von Warensendungen beispielsweise durch Wärme, Kältebehandlungen oder Begasung. Trotz der schon bestehenden pflanzengesundheitlichen Maßnahmen gab es in früheren Jahren bedeutende Einschleppungen von Schadorganismen der Pflanzen in das Gebiet der EU, beispielsweise von *Xylella fastidiosa* insbesondere nach Italien, Frankreich und Spanien. Bei einer Evaluierung der bisherigen Vorschriften (Richtlinie 2000/29/EG) (EU, 2000) wurden die Erfahrungen der Vergangenheit bewertet und Optimierungsbedarf ermittelt.

Seit dem 14.12.2019 sind die neugefassten Regelungen der Verordnung (EU) 2016/2031 (EU, 2016) über Maßnahmen zum Schutz vor Pflanzenschädlingen anzuwenden. Mit Hilfe neuer bzw. ergänzender Ansätze sollen Pflanzen in Deutschland und in der EU effektiver gegen die Einschleppung und Verbreitung von Schadorganismen geschützt werden. Ein weiteres Ziel der neuen Verordnung ist es, auch die Gesundheit bestimmter Wirtspflanzen zu gewährleisten, die durch mehr oder weniger verbreitete Schadorganismen inakzeptabel geschädigt werden können.

In diesem Beitrag soll ein allgemeiner Überblick vermittelt werden, welche neuen Instrumente den phytosanitären Schutz in der EU verbessern sollen, welche Schadorganismen, Pflanzen, pflanzlichen Waren und Personen vom Pflanzengesundheitsrecht der EU betroffen sind und welche grundsätzlich neuen Ansätze verfolgt werden.

2 Neue Aspekte im Pflanzengesundheitsrecht der EU

Das neue Pflanzengesundheitssystem beruht auf dem Vorsorgeprinzip. In der novellierten EU-Pflanzengesundheitsverordnung 2016/2031 (EU, 2016) werden neue pflanzengesundheitliche Maßnahmen festgelegt, wobei die Ressourcen vermehrt in frühen Phasen der Erzeugungs- und Vermarktungskette sowie bei der Einfuhr eingesetzt werden. Einen wichtigen Beitrag zu dieser präventiven Herangehensweise leisten die erweiterten Anforderungen an die Einfuhr von Pflanzen in die EU sowie an die Verbringung von Pflanzen innerhalb der EU.

Im Fokus des neuen Regimes steht der risikobasierte Ansatz der amtlichen Kontrollen, der sich in den Einfuhr- und Verbringungsregelungen widerspiegelt. Hierfür werden mehr Daten durch EU-weit genutzte IT-Systeme bereitgestellt, die u.a. eingeführte Sendungen und schädlingbefallene Sendungen erfassen.

Zudem legt die Pflanzengesundheitsverordnung EU-weite Erhebungen zum Auftreten von Schadorganismen für alle Mitgliedsstaaten fest, um in einer möglichst frühzeitigen Phase der Verbreitung Tilgungs- oder Eindämmungsmaßnahmen durchführen zu können.

Ein zentrales Element zur Prävention der Ausbreitung von Schadorganismen ist die Sensibilisierung für die Bedeutung des Themas, nicht nur der Wirtschaftsbeteiligten, sondern auch der Verbraucher. So sind die zustän-

digen Behörden verpflichtet, die Öffentlichkeit über das Auftreten prioritärer Unionsquarantäneschädlinge und die getroffenen Maßnahmen zu informieren. Auch Unternehmer haben neue Informationspflichten beispielsweise hinsichtlich der Information von Reisenden über die geltenden Regelungen zur Einfuhr pflanzlicher Waren im Reisegepäck. Zusätzlich gilt die Meldepflicht im Falle des Auftretens eines Unionsquarantäneschädlings nun auch für Privatpersonen.

Im Vergleich zur bisherigen Richtlinie 2000/29/EG zur Pflanzengesundheit (EU, 2016) wurde für das neue Pflanzengesundheitssystem die Verordnung als Rechtsform gewählt, dadurch sind die EU-Verordnungstexte unmittelbar in den EU-Mitgliedsstaaten gültig. Die in den Verordnungen festgelegten Maßnahmen sind deutlich detaillierter, um eine einheitliche Umsetzung der Vorschriften in der gesamten EU zu verbessern.

Für eine harmonisierte Durchführung der neuen Maßnahmen besteht eine enge Verbindung zwischen der neuen Pflanzengesundheitsverordnung und der sogenannten Kontrollverordnung (EU) 2017/625 (EU, 2017). Die Kontrollverordnung legt die Anforderungen an amtliche Kontrollen und andere amtliche Tätigkeiten fest, die dazu beitragen, die Anwendung der Vorschriften verschiedener Kontrollsektoren in der Lebensmittelkette, einschließlich der Pflanzengesundheit, zu standardisieren.

3 Welche Schadorganismen sind geregelt?

Nach der neuen Pflanzengesundheitsverordnung werden die Schadorganismen in Kategorien eingeteilt, für die unterschiedliche Regelungen gelten. Im Folgenden wird der in der EU-Pflanzengesundheitsverordnung verwendete Begriff „Schädling“ synonym mit dem Begriff „Schadorganismus“ aus dem deutschen Pflanzenschutzgesetz (DE, 2012) verwendet.

3.1 Unionsquarantäneschädlinge

Die erste Kategorie umfasst die Unionsquarantäneschädlinge: Sie treten im Gebiet der EU nicht oder nicht weit verbreitet auf. Aufgrund einer Risikoanalyse wird von einem Ansiedlungs- und Ausbreitungspotential ausgegangen, sofern keine Gegenmaßnahmen ergriffen werden. Infolge des erhöhten Risikos für die Pflanzengesundheit müssen strenge Maßnahmen ergriffen werden, um ihre Einschleppung oder weitere Verbreitung innerhalb der EU zu verhindern. Beim Auftreten eines Unionsquarantäneschädlings in der EU müssen sofortige Maßnahmen zur Ausrottung getroffen werden. Die Unionsquarantäneschädlinge sind in Anhang II der Durchführungsverordnung (EU) 2019/2072 (EU A, 2019) gelistet.

Gemäß Artikel 6 der Verordnung (EU) 2016/2031 (EU, 2016) identifizierte die EU-Kommission 20 Quarantäneschädlinge, die besonders schwere wirtschaftliche, soziale und ökologische Schäden verursachen können. Für jeden dieser so genannten „Prioritären Schädlinge“, u.a. *Anoplophora glabripennis*, *A. chinensis* und *Xylella fastidiosa*

sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, jährliche Erhebungen durchzuführen, einen Notfall- und Tilgungsplan für Befallsituationen zu erstellen und Simulationsübungen zur Erprobung der vorgenannten Pläne durchzuführen. Die vollständige Liste der prioritären Schädlinge ist in der Delegierten Verordnung (EU) 2019/1702 (EU B, 2019) aufgeführt.

3.2 Schutzgebiets-Quarantäneschädlinge

Eine weitere Kategorie beinhaltet die Schutzgebiet-Quarantäneschädlinge, die in Anhang III der Durchführungsverordnung (EU) 2019/2072 (EU A, 2019) mit den bestehenden Schutzgebieten aufgeführt sind: Diese Schadorganismen kommen in den meisten Teilen der Union, mit Ausnahme bestimmter abgegrenzter Gebiete, der sogenannten „Schutzgebiete“ vor. Es soll verhindert werden, dass diese Schädlinge in die Schutzgebiete eindringen. Hierzu werden Maßnahmen ergriffen, zu denen beispielsweise bestimmte Anforderungen an den Warenverkehr und Erhebungen zum Auftreten der Schadorganismen zählen.

3.3 Geregelt Nicht-Quarantäneschädlinge

Geregelt Nicht-Quarantäneschädlinge (RNQPs) bilden eine weitere Kategorie: Solche Schadorganismen gelten im Gebiet der EU als verbreitet. Da das Auftreten von RNQPs nicht hinnehmbare wirtschaftliche Schäden an Pflanzen, die zum Anpflanzen bestimmt sind, verursacht, sollte das auf dem Markt befindliche pflanzliche Vermehrungsmaterial garantiert frei von diesen Schadorganismen sein oder ein eventueller Befall darf bestimmte Schwellenwerte nicht überschreiten. Die Maßnahmen gegen RNQPs gelten bei der Vermarktung von spezifizierten Pflanzen- und Samenarten, jedoch nicht generell bei deren Auftreten in einem Gebiet. Die Liste der RNQPs und der zum Anpflanzen bestimmten Pflanzen mit festgelegten Befallsschwellen sind im Anhang IV der Durchführungsverordnung (EU) 2019/2072 (EU A, 2019) gelistet.

3.4 Neue Schädlinge gemäß Artikel 29 und 30 der EU-Pflanzengesundheitsverordnung

Bei Auftreten eines neuen Schädlings, der nicht in den vorgenannten Kategorien der Verordnung (EU) 2016/2031 (EU, 2016) erfasst ist und der möglicherweise eine pflanzengesundheitliche Gefahr für die Union – vergleichbar einem Quarantäneschadorganismus – darstellt, wird unverzüglich eine Risikobewertung bezüglich seines Schadpotentials durchgeführt. Wenn sich aufgrund der Risikobewertung ein nicht unerhebliches phytosanitäres Risiko durch den neuen Schadorganismus ergibt, sind Ausrottungsmaßnahmen durch die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten anzuordnen. In Deutschland ist das JKI für diese Risikobewertungen zuständig. Die Bestimmungen bezüglich Schädlingen, die nicht in der Liste der Unionsquarantäneschädlinge aufgeführt sind, werden auf Ebene der Mitgliedstaaten nach Artikel 29 und auf EU-Ebene nach Artikel 30 der Verordnung (EU) 2016/2031 (EU, 2016), getroffen. Man

nennt die Maßnahmen nach Artikel 30 EU-Notmaßnahmen.

4 Welche Pflanzen, Pflanzenerzeugnisse und andere Gegenstände sind geregelt?

Von den neuen phytosanitären Regelungen der EU betroffen sind neben allen Pflanzen auch viele Pflanzenerzeugnisse und einige andere Gegenstände. In Artikel 2 der Verordnung (EU) 2016/2031 (EU, 2016) werden die Begriffe definiert. Letztlich ist vom Grundsatz her alles erfasst, was der Einschleppung und Verbreitung von Schadorganismen dienen kann und damit ein phytosanitäres Risiko darstellt.

4.1 Pflanzen

Als „Pflanzen“ im Sinne der Verordnung werden nicht nur ganze Pflanzen mit Wurzel bezeichnet, sondern auch lebende Teile von Pflanzen wie Früchte, Gemüse, Knollen, Zwiebeln, Sprosse, Schnittblumen und Äste, gefällte Bäume, Blätter, pflanzliche Gewebekulturen, befruchtungsfähiger Pollen, Stecklinge, Edelreiser und dergleichen. Auch Samen, die zum Anpflanzen vorgesehen sind, fallen unter den Begriff „Pflanzen“. Einige Samenarten bzw. Körner sind jedoch auch geregelt, wenn sie nicht zum Anpflanzen vorgesehen sind, beispielsweise Maisamen und Körner der Gattungen *Triticum*, *Secale* und *xTriticosecale*. Sie gelten dann als geregelte Pflanzenerzeugnisse.

Ein besonderes phytosanitäres Risiko ist mit Pflanzen verbunden, die zum Anpflanzen bestimmt sind. Als „Anpflanzen“ im Sinne der Verordnung wird nicht nur jedes Einbringen von Pflanzen in einen Nährboden verstanden, sondern auch Maßnahmen wie Pfropfung oder dergleichen, die zum Ziel haben, dass die Pflanzen weiterwachsen, sich vermehren oder fortpflanzen. Demnach sind „zum Anpflanzen bestimmte Pflanzen“ nicht nur solche, die angepflanzt oder wiedergepflanzt werden, sondern auch solche, die angepflanzt bleiben. Auch wenn es sprachlich etwas gewöhnungsbedürftig ist, versteht man auch solche Pflanzen darunter, die bereits im Wald oder öffentlichen Grün, in Gärten und Parks wachsen und nicht umgesetzt werden.

4.2 Pflanzenerzeugnisse

Pflanzenerzeugnisse sind insoweit vom Grundsatz her betroffen, als es sich um nicht verarbeitete Erzeugnisse handelt oder die Verarbeitung die Natur des Produktes nicht so weit verändert, dass eine Verbreitung von Schadorganismen hierdurch ausgeschlossen werden kann.

Obwohl Holz nicht grundsätzlich ein geregeltes Pflanzenerzeugnis ist, gelten viele Holzarten als solches. Dies ist entsprechend Nummer 2 des Artikels 2 der Verordnung (EU) 2016/2031 (EU, 2016) der Fall, wenn Holz bestimmte Kriterien erfüllt, die das phytosanitäre Risiko bedingen. Hierzu zählt beispielsweise der Erhalt der natürlichen Rundung der Oberfläche. Dabei ist unerheb-

lich, ob Rinde vorhanden ist oder nicht. Auch Holz ohne natürliche Rundung der Oberfläche ist von der Verordnung erfasst, wenn es durch Sägen, Hacken oder Spalten bearbeitet wurde. Zudem wird Holz in Form von Hackgut, Spänen, Holzabfällen und dergleichen sowie auch Verpackung aus Vollholz als Pflanzenerzeugnis im Sinne der Verordnung aufgefasst.

4.3 Andere geregelte Gegenstände

Andere geregelte Gegenstände sind jegliche Materialien und Objekte, die als Wirt für Schadorganismen dienen können oder zu deren Verbreitung beitragen können. Dies können beispielsweise Erde und Kultursubstrate sein, aber auch bereits genutzte Landmaschinen oder Fahrzeuge, sowie Bienenstöcke.

4.4 Phytosanitäre Anforderungen

Die Grundsätze der phytosanitären Anforderungen für die Pflanzen, Pflanzenerzeugnisse und anderen Gegenstände findet man in der Verordnung (EU) 2016/2031 (EU, 2016). Es gibt zwar phytosanitäre Regelungen im neuen EU Pflanzengesundheitsregime für alle Pflanzen, insbesondere bei der Einfuhr aus Drittländern in die EU, jedoch nicht für alle Pflanzenerzeugnisse und sonstige Gegenstände. Hier wird entsprechend des phytosanitären Risikos nach der Art des Pflanzenerzeugnisses und ggf. des Ursprungslands unterschieden. Welche Regelungen es im Einzelnen für die jeweilige Pflanzen- oder Holzarten gibt, ist detailliert in der Durchführungsverordnung (EU) 2019/2072 (EU A, 2019) aufgeführt.

4.5 Hochrisikopflanzen

Ein besonderer Fall sind die sogenannten Pflanzen und Pflanzenerzeugnisse mit hohem Risiko, auch kurz „Hochrisikopflanzen“ genannt, deren Einfuhr aus Drittländern in die EU gemäß Artikel 42 der Verordnung (EU) 2016/2031 (EU, 2016) zunächst temporär verboten ist. In einer vorläufigen Risikoabschätzung konnte für diese Pflanzen und Pflanzenerzeugnisse dargelegt werden, dass von ihnen ein nicht hinnehmbares phytosanitäres Risiko ausgeht. Die Pflanzen und Pflanzenerzeugnisse mit hohem Risiko sind in der Durchführungsverordnung (EU) 2018/2019 (EU, 2018) aufgeführt. Hierzu gehören Gehölzarten aus Drittländern von 35 Gattungen. Hier sind nur Pflanzen zum Anpflanzen betroffen, allerdings nicht Samen, in vitro-Material und Bonsai-Pflanzen. Außerdem gelten Pflanzen von *Ullucus tuberosus* aus Drittländern und Früchte von *Momordica* aus Drittländern oder Gebieten in Drittländern, wo *Thrips palmi* vorkommt und in denen keine wirksamen Eindämmungsmaßnahmen ergriffen wurden, als Hochrisikopflanzen. Als einziges Pflanzenerzeugnis mit hohem Risiko wurde Ulmenholz aus Drittländern, in denen *Saperda tridentata* vorkommt, eingestuft.

Durch eine Risikoanalyse können Pflanzen und Pflanzenerzeugnisse mit hohem Risiko neu bewertet werden, sodass das temporäre Einfuhrverbot je nach Ergebnis der abschließenden Bewertung geändert werden kann und die Waren entweder ggf. mit besonderen Anforderungen

eingeführt werden dürfen oder dauerhaft als einfuhrverboten gelten müssen.

5 Wer ist von den Regelungen betroffen?

5.1 Generelle Verbote, Beschränkungen und Meldepflicht

Zur Erreichung der Zielsetzung, die Einschleppung, Verbringung und Ausbreitung von geregelten Schadorganismen zu vermeiden, gelten sehr generelle Prinzipien für jede Person und jede Branche:

- Verbot der Einschleppung und Verbringung, Haltung, Vermehrung und Freisetzung von Unionsquarantäneschädlingen gemäß Art. 5 der Verordnung (EU) 2016/2031 (EU, 2016)
- Verbot der Einfuhr und Verbringung bestimmter Pflanzen, Pflanzenerzeugnisse und sonstiger Gegenstände gemäß Art. 40 der Verordnung (EU) 2016/2031 (EU, 2016)
- Erfüllung von besonderen Anforderungen bei Einfuhr, Verbringung und Durchfuhr spezifischer Pflanzen, Pflanzenerzeugnisse und anderer Gegenstände gemäß Art. 41 der Verordnung (EU) 2016/2031 (EU, 2016).

Auf diesen grundlegenden Vorschriften bauen weitere Maßnahmen auf, so zum Beispiel Meldepflichten, um möglichst frühzeitige Maßnahmen gegen das Auftreten eines Quarantäneschädling ergreifen zu können. Neuerdings ist jede Person, unabhängig von ihrem Beruf oder Gewerbe auch als Privatperson nach Art. 15 der Verordnung (EU) 2016/2031 (EU, 2016) zu einer Meldung an den Pflanzenschutzdienst verpflichtet, wenn ein Auftreten oder der Verdacht des Auftretens eines Unionsquarantäneschädling vorliegt. Es können auch Maßnahmen zur Entfernung oder zur Verhinderung der Ausbreitung des Schädling hinzukommen.

5.2 Unternehmer

5.2.1 Definition und allgemeine Unternehmerpflichten. Der Begriff des Unternehmers wird durch Nr. 9 des Art. 2 der Verordnung (EU) 2016/2031 (EU, 2016) in der deutschen Sprachfassung wie folgt definiert: „jede dem öffentlichen Recht oder dem Privatrecht unterliegende Person, die gewerblich einer oder mehreren der folgenden Tätigkeiten in Bezug auf Pflanzen, Pflanzenerzeugnissen und anderen Gegenständen nachgeht und rechtlich dafür verantwortlich ist: Anpflanzen, Züchtung, Produktion, einschließlich Anbau, Vermehrung und Versorgung, Einführen in das Gebiet der Union und Verbringung innerhalb dieses Gebiets und aus diesem Gebiet heraus, Bereitstellung auf dem Markt, Lagerung, Gewinnung, Versand und Verarbeitung.“

Nach der englischen Sprachfassung dieser Definition ist nicht der gewerbliche, sondern der berufliche Charakter der unternehmerischen Tätigkeit entscheidend. Daher werden im Sinne einer einheitlichen Umsetzung

innerhalb der EU auch in Deutschland die oben genannten Tätigkeiten dem Unternehmerbegriff zugeordnet, wenn sie im Zuge der Berufsausübung erfolgen. In der Praxis führt das dazu, dass u.a. Forschungsinstitutionen oder botanische Gärten als Unternehmer gelten.

Jeder Unternehmer im vorgenannten Sinne hat neben den generellen Anforderungen unter 5.1 folgende zusätzliche Pflichten zu erfüllen:

- bei Auftreten eines Quarantäneschädling informiert er neuerdings ggf. betroffene Personen in der Handelskette über vorhanden Risiken oder veranlasst ggf. einen Rückruf abgegebener Ware (Art. 14 der Verordnung (EU) 2016/2031) (EU, 2016)
- er führt Aufzeichnungen über Lieferant- bzw. Empfänger und Zusammensetzung jeder Handelseinheit sowie zu den Pflanzenpass-Angaben bei eigenen Lieferungen (Art. 69 der Verordnung (EU) 2016/2031) (EU, 2016)
- er stellt die Rückverfolgbarkeit innerhalb seines Betriebes ggf. auch zwischen Betriebsstätten sicher (Art. 70 der Verordnung (EU) 2016/2031) (EU, 2016)
- wenn Ware die Bedingungen für einen Pflanzenpass (PP) nicht (mehr) erfüllt, macht er den Pflanzenpass ungültig, entfernt ihn, dokumentiert den Inhalt und unterrichtet die zuständige Behörde und ggf. den Aussteller des Passes (Art. 95 der Verordnung (EU) 2016/2031) (EU, 2016).

5.2.2 Unternehmer, die Pflanzen, Pflanzenerzeugnisse oder sonstige Gegenstände verbringen, ein- oder ausführen, für die Bescheinigungen oder Attestierungen erforderlich sind (Art. 65 u. 66 der Verordnung (EU) 2016/2031) (EU, 2016). Sofern für den Transport pflanzlicher Waren aufgrund von EU- oder Drittlandvorschriften ein Pflanzengesundheitszeugnis, ein Pflanzenpass, eine Markierung oder sonstige Attestierungen für die Einfuhr, die Ausfuhr oder das Verbringen erforderlich sind, fällt das Unternehmen unter die Registrierungspflicht. Die Registrierung ist beim zuständigen Pflanzenschutzdienst zu beantragen und die hierfür erforderlichen Daten sind regelmäßig zu aktualisieren. Auf diese Weise werden die Tätigkeiten, das Produktions- bzw. Handelssortiment sowie betriebliche Daten des Unternehmers dokumentiert und amtliche Kontrollen durch den Pflanzenschutzdienst geplant.

Es gelten Ausnahmen von der Registrierungspflicht für Lieferanten, die ausschließlich kleine Mengen geregelter Waren direkt an private Endverbraucher liefern. Dies trifft jedoch ausdrücklich nicht für den Fernabsatz (z. B. klassischer Versandhandel und Online-Handel) zu, der in jedem Fall registriert sein muss. Ferner sind Speditionen und ähnliche Unternehmer, die lediglich geregelte Waren befördern von der Registrierungspflicht ausgenommen.

5.2.3 Unternehmer, die ermächtigt werden den Pflanzenpass auszustellen (Art. 89 und 90 der Verordnung (EU) 2016/2031) (EU, 2016). Das neue EU-Recht weist den Unternehmern mehr Verantwortung für die Sicherstel-

lung der pflanzengesundheitlichen Anforderungen zu. Hierzu gehört die Untersuchung der zu verbringenden Ware und die Ausstellung oder das Ersetzen des Pflanzenpasses. Der Unternehmer wird hierfür durch den Pflanzenschutzdienst ermächtigt. Voraussetzung ist das Vorliegen einer Registrierung und spezifische Kenntnisse:

- Kenntnisse der Rechtsvorschriften bzgl. relevanter Schadorganismen, zur Durchführung von Untersuchungen für den Pflanzenpass sowie über Maßnahmen zur Verhinderung von Auftreten und Verbreitung
- Rückverfolgbarkeitssystem im Unternehmen
- Ermittlung und Überwachung kritischer Punkte im Produktionsablauf im Hinblick auf die Verbringung;
- Ggf. Personalschulung zur Durchführung der Untersuchungen für den Pflanzenpass
- Anbringen des Pflanzenpasses an der Handelseinheit oder Ersetzen eines Pflanzenpasses bei Aufteilung einer Handelseinheit.

5.2.4 Unternehmer, die ermächtigt sind Verpackungsholz gemäß ISPM 15 zu behandeln, die Markierung hierfür anzubringen oder zu reparieren (Art. 98 der Verordnung (EU) 2016/2031) (EU, 2016). Die Markierung auf Verpackungsholz (VPH), welches gemäß internationalem Standard für phytosanitäre Maßnahmen Nummer 15 (ISPM 15) behandelt worden ist, attestiert die Konformität mit diesen pflanzengesundheitlichen Anforderungen. Für die Behandlung, Anbringung der Markierung bzw. Reparatur von Verpackungsholz müssen entsprechende Unternehmer ermächtigt sowie registriert sein und folgende Voraussetzungen erfüllen:

- Zur Durchführung von Behandlungen sind entsprechende Kenntnisse, Einrichtungen und Ausrüstung erforderlich
- Unternehmer, die behandeltes, nicht markiertes Verpackungsholz für ISPM 15 Zwecke verwenden, nutzen regelungskonformes Verpackungsholz von registrierten und ermächtigten Unternehmern oder aus zugelassenen Behandlungseinrichtungen in einem Drittland und stellen die Rückverfolgbarkeit zur Behandlungseinrichtung in der Union bzw. im Drittland sicher.

5.2.1 und 5.2.2 gilt für diese Unternehmer entsprechend.

5.3 Im Fernabsatz tätige Unternehmer, Postdienste, Seehäfen, Flughäfen und international tätige Transportunternehmen (Art. 45 und 55 der Verordnung (EU) 2016/2031) (EU, 2016)

Nach dem neuen EU-Pflanzengesundheitsrecht sollen Kunden von Fernabsatzgeschäften sowie Reisende über pflanzengesundheitliche Risiken bzw. Anforderungen bei der Einfuhr von Pflanzen und pflanzlichen Waren aus Drittländern aufgeklärt werden, denn insbesondere der Online-Handel und der Tourismus werden als risikoreiche Eintrittspfade für neue Schadorganismen in die EU

angesehen. Die betreffenden Branchen sind daher zukünftig zur Übermittlung verbraucherrelevanter Vorschriften verpflichtet.

5.4 Wissenschaftliche Einrichtungen, Bildungsinstitutionen, Versuchsdurchführer, Pflanzenzüchter u.ä. Einrichtungen, die Ausnahmen in Anspruch nehmen

Ausnahmen von den unter 5.1. genannten Verboten und Anforderungen können für amtliche Tests, wissenschaftliche Zwecke, Bildungszwecke, Versuche, Sortenauslese bzw. Züchtungsvorhaben beim Pflanzenschutzdienst beantragt und unter Auflagen bewilligt werden. Hierfür ist sicher zu stellen, dass kein Risiko der Ansiedlung oder Ausbreitung von Quarantäneschädlingen besteht. Entsprechende Arbeiten sind in einer amtlich benannten Quarantänestation oder geschlossenen Anlage durchzuführen (Art. 48 u. 60–62 der Verordnung (EU) 2016/2031) (EU, 2016). Relevante Institutionen unterliegen zudem den vorgenannten Unternehmerpflichten.

6 Fazit

Die Darstellung des neuen Pflanzengesundheitsregimes der EU hinsichtlich der geregelten Schadorganismen, Pflanzen und anderen Waren sowie der betroffenen Unternehmer, einschließlich deren Pflichten, vermittelt eine gute Übersicht über wichtige Elemente der neuen pflanzengesundheitlichen Regelungen, wenngleich Anforderungen und Maßnahmen bisher nicht betrachtet wurden. Abschließend soll auf folgende konzeptionelle Neuerungen hingewiesen werden:

Die Kategorisierung von Schädlingen erlaubt einen abgestuften Ressourceneinsatz bei Präventionsmaßnahmen und amtlichen Kontrollen. So ergeben sich beispielsweise für die neuerdings benannten prioritären Schädlinge neue Verpflichtungen wie Erhebungen und Notfallpläne. Für sie sind strenge und umfängliche Maßnahmen vorgeschrieben, da diese als besonders stark schädigenden Unionsquarantäneschädlinge der größten Anstrengungen bedürfen. Auf diese Weise werden die Ressourcen fokussiert eingesetzt.

Die neue Schädlingsskategorie der RNQPs stellt ein Auffangbecken u.a. für ehemalige Quarantäneschädlinge dar, die trotz ihrer Verbreitung innerhalb der EU rechtlicher Maßnahmen bedürfen, um einen Kulturstart mit gesundem Ausgangsmaterial zu gewährleisten. Für RNQPs sind ggf. sogar Befallsschwellen zulässig. Dieses Element erlaubt flexiblere und dem Verbreitungsstatus angepasste Regelungsmöglichkeiten jenseits der sehr strengen Tilgungs- bzw. Eingrenzungsanforderungen für Quarantäneschadorganismen.

Die sogenannten Hochrisikopflanzen sind ein zusätzliches Element, dass zur verstärkten Berücksichtigung von Risiken bei der Einfuhr führt und damit den vorbeugenden Aspekt betont. Eine Ausdehnung der Regelungen gibt es auch im Bereich der Einfuhr und der Verbringung von sonstigen Pflanzen, Pflanzenerzeugnissen und ande-

ren Gegenständen: so ist die Gesundheit aller Pflanzen, einschließlich aller Samen und Pflanzenteile, bei der Einfuhr und aller Pflanzen zum Anpflanzen im Binnenmarkt zukünftig zu gewährleisten. Dies bewirkt eine erhöhte Aufmerksamkeit auch bei Pflanzen, die bisher nicht oder nur wenig im Focus standen.

Der Prävention dienen auch die neuen Pflichten für Unternehmer und Privatpersonen. Sie weisen dem Unternehmer mehr Verantwortung für die Gesundheit seiner Ware zu und erfordern eine aktive Rolle bei der Ausbreitungsvermeidung (z. B. Warenrückruf). Reisende und Kunden von Fernabsatzgeschäften werden zukünftig durch relevante Unternehmen über pflanzengesundheitliche Belange aufgeklärt und können somit bewusst zu den grundsätzlichen pflanzengesundheitlichen Prinzipien beitragen. Auch die neu geschaffene Meldepflicht für Privatpersonen beim Auftreten von Quarantäneschädlingen führt zu einer besseren Unterstützung der Pflanzengesundheit durch die Öffentlichkeit.

Das neue Regelungssystem umfasst neben den Basisrechtsakten zur Pflanzengesundheit und zu amtlichen Kontrollen eine Vielzahl ergänzender Verordnungen mit Detailvorschriften. Hieraus ergibt sich ein höherer Harmonisierungsgrad als in der Vergangenheit, der auch zu einer einheitlicheren Umsetzung führen wird.

Es wird daher erwartet, dass die neuen Regelungen insgesamt einen verbesserten Schutz der EU vor der Ein- und Verschleppung von gefährlichen Schadorganismen bewirken und deutliche Fortschritte gegenüber dem Vorläuferregime erzielt worden sind.

Erklärung zu Interessenskonflikten

Die Autoren erklären, dass keine Interessenskonflikte vorliegen.

Literatur

- DE, 2012: Gesetz zum Schutz der Kulturpflanzen (Pflanzenschutzgesetz – PflSchG) vom 6. Februar 2012. BGBl. I S. 1666.
- EU, 2000: Richtlinie 2000/29/EG des Rates vom 8. Mai 2000 über Maßnahmen zum Schutz der Gemeinschaft gegen die Einschleppung und Ausbreitung von Schadorganismen der Pflanzen und Pflanzenerzeugnisse (in der aktuellen Fassung). ABl. der EG Nr. L 169, S. 1 ff.

EU, 2016: Verordnung (EU) 2016/2031 des europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Oktober 2016 über Maßnahmen zum Schutz vor Pflanzenschädlingen, zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 228/2013, (EU) Nr. 652/2014 und (EU) Nr. 1143/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinien 69/464/EWG, 74/647/EWG, 93/85/EWG, 98/57/EG, 2000/29/EG, 2006/91/EG und 2007/33/EG des Rates. ABl. L 317/4, S. 102.

EU, 2017: Verordnung (EU) 2017/625 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2017 über amtliche Kontrollen und andere amtliche Tätigkeiten zur Gewährleistung der Anwendung des Lebens- und Futtermittelrechts und der Vorschriften über Tiergesundheit und Tierschutz, Pflanzengesundheit und Pflanzenschutzmittel, zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 999/2001, (EG) Nr. 396/2005, (EG) Nr. 1069/2009, (EG) Nr. 1107/2009, (EU) Nr. 1151/2012, (EU) Nr. 652/2014, (EU) 2016/429 und (EU) 2016/2031 des Europäischen Parlaments und des Rates, der Verordnungen (EG) Nr. 1/2005 und (EG) Nr. 1099/2009 des Rates sowie der Richtlinien 98/58/EG, 1999/74/EG, 2007/43/EG, 2008/119/EG und 2008/120/EG des Rates und zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 854/2004 und (EG) Nr. 882/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates, der Richtlinien 89/608/EWG, 89/662/EWG, 90/425/EWG, 91/496/EEG, 96/23/EG, 96/93/EG und 97/78/EG des Rates und des Beschlusses 92/438/EWG des Rates (Verordnung über amtliche Kontrollen). ABl. L 095 vom 7.4.2017, S. 1.

EU, 2018: Durchführungsverordnung (EU) 2018/2019 der Kommission vom 18. Dezember 2018 zur Erstellung einer vorläufigen Liste von Pflanzen, Pflanzenerzeugnissen und anderen Gegenständen mit hohem Risiko im Sinne des Artikels 42 der Verordnung (EU) 2016/2031 und einer Liste von Pflanzen, für die gemäß Artikel 73 der genannten Verordnung für das Einführen in die Union kein Pflanzengesundheitszeugnis benötigt wird. ABl. L 323 vom 19.12.2018, S. 10-15.

EU A, 2019: Durchführungsverordnung (EU) 2019/2072 der Kommission vom 28. November 2019 zur Festlegung einheitlicher Bedingungen für die Durchführung der Verordnung (EU) 2016/2031 des Europäischen Parlaments und des Rates in Bezug auf Maßnahmen zum Schutz vor Pflanzenschädlingen und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 690/2008 der Kommission sowie zur Änderung der Durchführungsverordnung (EU) 2018/2019 der Kommission. ABl. L 319 vom 10.12.2019, S. 1-279.

EU B, 2019: Delegierte Verordnung (EU) 2019/1702 der Kommission vom 1. August 2019 zur Ergänzung der Verordnung (EU) 2016/2031 des Europäischen Parlaments und des Rates durch die Aufstellung einer Liste der prioritären Schädlinge. ABl. L 260 vom 11.10.2019, S. 8-10.

© Der Autor/Die Autorin 2020.

 Dies ist ein Open-Access-Artikel, der unter den Bedingungen der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (CC BY 4.0) zur Verfügung gestellt wird (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>).

© The Author(s) 2020.

 This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International License (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.en>).