



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 13. Dezember 2021
(OR. en)

14932/21

AGRI 636
PHYTOSAN 37
AGRILEG 268

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Frau Martine DEPREZ, Direktorin, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	10. Dezember 2021
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	COM(2021) 787 final
Betr.:	BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT Erfahrungen mit der Ausweitung der Pflanzenpassregelung auf alle Verbringungen von zum Anpflanzen bestimmten Pflanzen innerhalb des Gebiets der Union

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2021) 787 final.

Anl.: COM(2021) 787 final



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 10.12.2021
COM(2021) 787 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN
RAT**

**Erfahrungen mit der Ausweitung der Pflanzenpassregelung auf alle Verbringungen von
zum Anpflanzen bestimmten Pflanzen innerhalb des Gebiets der Union**

Inhaltsverzeichnis

1	EINLEITUNG	3
2	AUSWEITUNG DER PFLANZENPASSREGELUNG AUF ALLE ZUM ANPFLANZEN BESTIMMTEN PFLANZEN	5
3	ANDERE ELEMENTE DER PFLANZENPASSREGELUNG, DIE GEGENSTAND DES FRAGEBOGENS WAREN.....	6
3.1	Harmonisiertes Format des Pflanzenpasses	6
3.2	Anbringen eines Pflanzenpasses an der Handelseinheit.....	7
3.3	Anforderungen an zur Ausstellung von Pflanzenpässen ermächtigte Unternehmer.....	8
3.4	Modalitäten des Fernabsatzes – Ausstellung eines Pflanzenpasses für einen Endnutzer.....	9
3.5	Elektronische Pflanzenpässe.....	10
3.6	Unionsgeregelter Nicht-Quarantäneschädlinge (RNQP)	10
3.7	Allgemeine Bekanntheit der Pflanzenpässe	11
4	SCHLUSSFOLGERUNGEN	11

ABKÜRZUNGEN

GD SANTE: Generaldirektion Gesundheit und Lebensmittelsicherheit

EU: Europäische Union

NPPO: National Plant Protection Organisation (nationaler Pflanzenschutzdienst)

RNQP: Regulated Non-Quarantine Pest (unionsgeregelter Nicht-Quarantäneschädling)

QP: Unionsquarantäneschädling

1 EINLEITUNG

In den vergangenen fast zwanzig Jahren, bis 2019, stützte sich der EU-Rechtsrahmen zum Schutz der Pflanzengesundheit auf die Richtlinie 2000/29/EG des Rates¹. Die Richtlinie umfasste das Konzept des Pflanzenpasses, der als vereinbarter Vermerk mit dem Ziel entwickelt wurde, den EU-weiten freien Handel mit Pflanzenmaterial mit dem Schutz des Unionsgebiets gegen die Ausbreitung von in der EU auftretenden geregelten Pflanzenschädlingen in Einklang zu bringen. Der Pflanzenpass wird seither bei der Verbringung von Pflanzenmaterial zwischen den Mitgliedstaaten verwendet und ersetzt das Pflanzengesundheitszeugnis, das als internationales Dokument im Rahmen des Internationalen Pflanzenschutzübereinkommens (IPPC) vorgesehen ist. Außerdem sollten die Pflanzenpässe auch bei der Verbringung von Pflanzen innerhalb eines Mitgliedstaates verwendet werden, um zu bescheinigen, dass diese Pflanzen die jeweiligen Pflanzenschutzanforderungen der EU-Gesetzgebung erfüllen. Des Weiteren waren die amtlichen Kontrollen zu den Pflanzenpässen fortan nicht mehr an der Grenze oder am Bestimmungsort durchzuführen, sondern am Ort der Erzeugung des Pflanzenmaterials (Betrieb des Unternehmers), und es wurde eine Registrierungspflicht für Unternehmer eingeführt, die geregelte Pflanzen und geregeltes Pflanzenmaterial handhaben und Pflanzenpässe ausstellen.

Nach Maßgabe der Richtlinie 2000/29/EG des Rates und bis 2019 war ein Pflanzenpass nur für bestimmte Arten von Pflanzen, Saatgut und Pflanzenmaterial erforderlich, die mit ausdrücklich benannten Pflanzengesundheitsrisiken verbunden sind. Bei der Ausarbeitung der neuen Pflanzengesundheitsverordnung (Verordnung (EU) 2016/2031²) lag jedoch die Auffassung zugrunde, dass die Pflanzenpassregelung nicht in vollem Umfang funktioniert, und es wurde vereinbart, die Anforderung, dass einer Pflanze ein Pflanzenpass beigelegt sein muss, auf ein breiteres Spektrum von Saatgut und insbesondere auf alle zum Anpflanzen bestimmten Pflanzen³ auszuweiten. Die Ausweitung der Pflanzenpassregelung auf alle zum Anpflanzen bestimmten Pflanzen wurde durch einige weitere Bestimmungen ergänzt, die darauf abzielen, die Pflanzenpassregelung zu stärken, sie belastbarer und zuverlässiger zu machen und ihre Anerkennung insbesondere durch Unternehmer zu verbessern. Die wichtigsten Änderungen waren die Einführung eines harmonisierten Formats für den Pflanzenpass; die Verpflichtung der Unternehmer, einen Pflanzenpass an der Handelseinheit der Pflanzen oder des Pflanzenmaterials oder an die Pakete, Bündel oder Behälter von Pflanzen oder Pflanzenmaterial anzubringen; die Verpflichtung der Unternehmer, die Rückverfolgbarkeit von Pflanzen oder Pflanzenmaterial sicherzustellen und Untersuchungen im Zusammenhang mit dem Pflanzenpass durchzuführen.

Artikel 79 Absatz 6 der Verordnung (EU) 2016/2031 verpflichtet die Kommission, dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Bericht über die Erfahrungen mit der Ausweitung der Pflanzenpassregelung auf alle Verbringungen von zum Anpflanzen bestimmten Pflanzen innerhalb des Gebiets der Union samt einer klaren Kosten-Nutzen-Analyse für die Unternehmer vorzulegen, dem soweit erforderlich ein

¹ABl. L 169 vom 10.7.2000, S. 1.

²ABl. L 317 vom 23.11.2016, S. 4.

³ Hierunter fallen alle Pflanzenarten und -typen – z. B. Topfpflanzen, Bäume und Sträucher, Setzlinge, Propfreiser, Unterlagen usw. – in denen Pflanzen gehandelt werden und die ihre weitere Anpflanzung und ihr Wachstum ermöglichen.

Gesetzgebungsvorschlag beigelegt ist. Dieser Verpflichtung wird mit dem vorliegenden Bericht nachgekommen.

Methodik

Zur Erfüllung ihrer Berichtspflichten hat die Kommission alle verfügbaren Beweise geprüft. Da die legislative Änderung erst im Dezember 2019 in Kraft trat und die Analyse im Februar 2021 durchgeführt wurde, konnten keine öffentlich verfügbaren Daten verwendet werden. Darüber hinaus unterliegen die Mitgliedstaaten ihrerseits keinen Berichtspflichten hinsichtlich der zu bewertenden Aspekte, und es liegen auch noch keine Ergebnisse von Überprüfungen (Audits) der Umsetzung der Pflanzenpassregelung in den Mitgliedstaaten vor. Daher konnten die zur Erfüllung der Berichtspflichten erforderlichen Nachweise nur dadurch eingeholt werden, dass die von den legislativen Änderungen Betroffenen, d. h. die am Management und an der Durchführung des innergemeinschaftlichen Handels mit Pflanzen beteiligten Unternehmen und Verwaltungsstellen, direkt befragt wurden. Zu diesem Zweck erarbeitete die Kommission einen Fragebogen mit 70 Fragen, der von den Mitgliedstaaten und EU-Verbänden validiert wurde. Die Fragen zielten darauf ab, Erkenntnisse zu den Erfahrungen mit der Ausweitung des Pflanzenpasses auf alle Verbringungen von zum Anpflanzen bestimmten Pflanzen sowie zu den Kosten, Nutzen und Auswirkungen zu gewinnen, um die Kosten-Nutzen-Analyse durchführen zu können. Der Fragebogen⁴ wurde an 27 NPPO und für die Zertifizierung zuständige Behörden (im Folgenden „Zertifizierungsbehörden“) in den Mitgliedstaaten sowie an 48 einschlägige Verbände auf EU-Ebene übermittelt. Verbände auf Ebene der Mitgliedstaaten, Unternehmer und die allgemeine Öffentlichkeit konnten den Fragebogen über die Website der GD SANTE abrufen. Im letztgenannten Fall halfen die Kommission und die EU-NPPO dabei, die Fragebögen über soziale Medien und andere Kanäle zu bewerben. Insgesamt gingen 177 Antworten aus 25 Mitgliedstaaten ein. Der Grad der Beteiligung variierte zwischen den verschiedenen Kategorien von Akteuren wie folgt: 24 NPPO⁵, 9 Zertifizierungsbehörden aus 7 Mitgliedstaaten⁶, 43 Unternehmer aus 10 Mitgliedstaaten⁷, 44 nationale Verbände aus 13 Mitgliedstaaten⁸, 50 Antworten von Bürgerinnen und Bürgern aus 5 Mitgliedstaaten⁹ und 7 Verbände auf EU-Ebene.

⁴ <https://ec.europa.eu/eusurvey/runner/PH-art-79-PP-portal>

⁵ AT, BG, CY, CZ, DE, DK, EE, ES, FI, FR, GR, HU, IE, IT, LV, LT, LU, MT, NL, PL, PT, SI, SK, SE.

⁶ DE, FI, FR, NL, PL, SI, SE.

⁷ AT, CZ, DE, ES, FR, IT, NL, PT, SK, SE.

⁸ AT, BE, CZ, DE, DK, ES, FI, FR, IT, LT, NL, PL, SE.

⁹ BE, DE, FR, NL, PL.

Zur Unterstützung dieses Berichts erstellte die Kommission einen technischen Bericht¹⁰, der Informationen über die eingegangenen Rückmeldungen und eine umfassende Analyse dieser Rückmeldungen enthält und öffentlich zugänglich ist.

Die Analyse der Kommission wird durch drei Faktoren erschwert: erstens die sehr begrenzten Beiträge von Zertifizierungsbehörden, Unternehmen, Verbänden und Bürgerinnen und Bürgern, sodass die Analyse für diese Akteure nicht beweiskräftig ist; zweitens die sehr kurze Zeitspanne zwischen dem Beginn der Anwendung der verschiedenen Bestimmungen und der Aufforderung zur Rückmeldung und drittens die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf den Handel und die Tätigkeiten, die Gegenstand dieses Berichts sind.

Aufgrund der genannten Einschränkungen konnten in bestimmten Fällen keine Schlussfolgerungen zu den Erfahrungen gezogen werden, die mit der Ausweitung der Pflanzenpassregelung auf alle Verbringungen von zum Anpflanzen bestimmten Pflanzen innerhalb des Gebiets der Union gemacht wurden. Die Bewertung der Kosten und des Nutzens, die mit der Ausweitung der Pflanzenpassregelung auf alle Verbringungen von zum Anpflanzen bestimmten Pflanzen für die Unternehmer verbunden sind, wurde durchgeführt, soweit dies möglich war, obwohl die abgefragten quantitativen Daten nur sporadisch zurückgemeldet wurden und auch aus anderen Quellen nicht verfügbar waren. Stattdessen wurde eine eingehende qualitative Analyse der Kosten und des Nutzens durchgeführt. Aus all diesen Gründen hat sich die Kommission darauf beschränkt, Themen zu benennen, die noch eingehender behandelt werden sollten.

2 AUSWEITUNG DER PFLANZENPASSREGELUNG AUF ALLE ZUM ANPFLANZEN BESTIMMTEN PFLANZEN

Mit Artikel 79 der Verordnung (EU) 2016/2031 wurde die Verpflichtung eingeführt, allen zum Anpflanzen bestimmten Pflanzen, mit Ausnahme von Saatgut, bei ihrer Verbringung innerhalb des Unionsgebiets einen Pflanzenpass beizufügen.

Die Ausweitung der Pflanzenpassregelung zielt darauf ab, einen wirksameren Schutz gegen Unionsquarantäneschädlinge (QP) zu erreichen, den Grad der Vorbereitung auf die Identifizierung neuer, für die EU maßgeblicher Pflanzenschädlinge zu verbessern, eine einheitliche Anwendung der Vorschriften sicherzustellen und das Verständnis und Bewusstsein der einschlägigen Interessenträger zu stärken. Die Hälfte der Befragten beurteilte die Ausweitung aufgrund der verbesserten Rückverfolgbarkeit der Pflanzen als positiv, und die Mehrheit der Akteure schätzte ein, dass der Schutz vor Pflanzen-QP sich verbessert hat oder gleich geblieben ist. Der Grad der Vorbereitung auf die Identifizierung neuer, für die EU maßgeblicher Pflanzenschädlinge wurde von den meisten Befragten als verbessert oder gleich geblieben eingestuft, ebenso wie das Verständnis und Bewusstsein der einschlägigen Interessenträger.

Andererseits wurde die Ausweitung der Pflanzenpassregelung (der Übergang zu und die Umsetzung dieser neuen Regelung sowie die Gesamtkomplexität des Verfahrens zum Ausstellen oder Ersetzen eines Pflanzenpasses) von etwa zwei Dritteln der Akteure als aufwendig und schwierig empfunden, während nur etwa ein Viertel die Änderung für

¹⁰ <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC126789>

überschaubar hielt oder keine Veränderungen wahrnahm. Abgesehen von einigen spezifischen Aspekten, auf die in den folgenden Abschnitten des vorliegenden Berichts eingegangen wird, hängt diese Wahrnehmung der Änderungen womöglich mit dem kurzen Zeitraum zusammen, der zwischen dem Beginn der Anwendung der neuen Vorschriften und der Bewertung für diesen Bericht liegt (Dezember 2019 bis Februar 2021).

Um die Pflanzengruppen zu ermitteln, bei denen die meisten technischen Schwierigkeiten auftraten, wurden die Akteure gebeten, bis zu drei Pflanzen oder Pflanzengruppen zu nennen, bei denen ihnen die Ausweitung des Pflanzenpasses auf alle zum Anpflanzen bestimmten Pflanzen die größten technischen Schwierigkeiten bereitet hatte. Die drei am häufigsten genannten Gruppen waren zum Anpflanzen bestimmte Zierpflanzen, Saatgut und zum Anpflanzen bestimmte Pflanzen von Obstbäumen. Auf die umgekehrte Frage, bei welchen drei Gruppen eher weniger technische Schwierigkeiten aufgetreten waren, gaben die Akteure die gleichen drei Gruppen an, nur mit einer geringeren Anzahl von Antworten.

Die Ausweitung der Pflanzenpassregelung auf alle zum Anpflanzen bestimmten Pflanzen hat bei Unternehmen und NPPO zu Veränderungen bei Personalbestand und Arbeitsbelastung geführt. Bei den NPPO waren die Auswirkungen auf die Arbeitsbelastung größer als die Veränderungen im Personalbestand. Eine Erklärung dafür könnte sein, dass bei einigen Institutionen die Personalobergrenze bereits erreicht war und die Zahl der Mitarbeiter trotz gestiegener Arbeitsbelastung nicht erhöht werden konnte. Bei den Unternehmen wirkte sich die Änderung uneinheitlich auf den Personalbestand aus, wobei mehr als die Hälfte der Befragten keine Aussage dazu traf oder angab, es habe keine Änderungen gegeben, während von anderen entweder eine Zunahme oder ein Rückgang angegeben wurde. Allerdings hat sich durch die Ausweitung bei mehr als der Hälfte der Unternehmer, die den Fragebogen beantworteten, die Arbeitsbelastung erhöht.

3 ANDERE ELEMENTE DER PFLANZENPASSREGELUNG, DIE GEGENSTAND DES FRAGEBOGENS WAREN

3.1 Harmonisiertes Format des Pflanzenpasses

Mit Artikel 83 der Verordnung (EU) 2016/2031 wurde für alle Mitgliedstaaten ein gemeinsames Format für den Pflanzenpass¹¹ eingeführt, um einheitliche Bedingungen für die Durchführung der Verordnung sicherzustellen. Diese Änderung scheint von den Akteuren gut angenommen zu werden, denn in ihren Fragebogenantworten beurteilten sie den Übergang zu dieser neuen Anforderung mehrheitlich als machbar oder leicht. Auch die Umsetzung und die Komplexität dieser Änderung wurden eher positiv bewertet, da bei den Akteuren, die den Fragebogen beantworteten, die positiven gegenüber den negativen Antworten überwogen.¹²

Das harmonisierte Pflanzenpassformat hat bei Unternehmen und NPPO zu Veränderungen bei Personalbestand und Arbeitsbelastung geführt. Bei den Unternehmen wirkte sich die

¹¹ ABl. L 331 vom 14.12.2017, S. 44.

¹² Die Umstellung auf ein einheitliches Format des Pflanzenpasses sowie dessen Umsetzung und die Komplexität der Einführung wurden von 68 %, 56 % bzw. 50 % der Akteure, die den Fragebogen beantworteten, als positiv bewertet, von 28,9 %, 39 % bzw. 43 % hingegen als negativ.

Änderung auf Personalbestand und Arbeitsbelastung in ähnlichem Umfang aus, während bei den NPPO die Arbeitsbelastung in stärkerem Maße zunahm.

3.2 Anbringen eines Pflanzenpasses an der Handelseinheit

Mit Artikel 88 der Verordnung (EU) 2016/2031 wurde die Verpflichtung für Unternehmer eingeführt, den Pflanzenpass an der Handelseinheit der Pflanze, des Pflanzenerzeugnisses und anderer Gegenstände anzubringen, bevor diese innerhalb des Unionsgebiets verbracht werden, um die Rückverfolgbarkeit der Pflanzen zu verbessern, das Risiko der Einschleppung von Pflanzenschädlingen zu verringern und die Anerkennung des EU-Pflanzenschutzsystems bei den Akteuren zu erhöhen. Den Fragebogenantworten der Akteure zufolge gehörte dies zu den schwierigsten Änderungen, die mit der Verordnung eingeführt wurden, was einer der Gründe sein mag, warum die Ausweitung der Pflanzenpassregelung auf alle zum Anpflanzen bestimmten Pflanzen von den meisten Akteuren als aufwendig und schwierig beurteilt wurde (siehe Abschnitt 2).

Der Übergang zu dieser neuen Anforderung wurde von 65 % der Akteure als aufwendig oder sehr aufwendig, von 81 % als kompliziert oder viel komplizierter (im Vergleich zu den früheren Anforderungen) und von der Hälfte als schwieriger im Hinblick auf die Komplexität des Verfahrens für das Ausstellen oder Ersetzen eines Pflanzenpasses beurteilt.

Zudem hat sich das Anbringen des Pflanzenpasses bei einigen Pflanzentypen wie Rollrasen, Stammholz, Sendungen mit vielen kleinen Partien, Partien mit mehreren Arten oder mehreren Arten in einem einzigen Topf als schwierig erwiesen.

Während die NPPO die Ansicht vertraten, dass das Anbringen des Pflanzenpasses an der Handelseinheit sinnvoll ist und die Prävention verstärkt¹³, waren die Unternehmer der gegenteiligen Meinung (ist nicht sinnvoll und trägt nicht zu verstärkter Prävention bei¹⁴). Aus diesen Gründen wurde von den Unternehmern vorgeschlagen, den Pflanzenpass in die Lieferdokumente, z. B. Rechnungen, aufzunehmen und eine elektronische Version des Pflanzenpasses einzuführen.

Das obligatorische Anbringen des Pflanzenpasses an der Handelseinheit hat bei Unternehmern und NPPO zu Veränderungen bei Personalbestand und Arbeitsbelastung geführt. Bei NPPO hat sich diese Änderung stärker auf die Arbeitsbelastung ausgewirkt als bei Unternehmern.

Das obligatorische Anbringen des Pflanzenpasses an der Handelseinheit hat bei Unternehmern und in der Lieferkette zusätzliche Kosten und einen erhöhten Zeitaufwand verursacht, was bestimmte Materialtypen in besonderer Weise betraf, oder dazu geführt, dass abgesehen vom Verwaltungsaufwand neue IT-Systeme oder Ausrüstung angeschafft werden mussten. Außerdem gaben alle Akteure an, dass es angesichts der Umstellung auf die neuen Vorschriften für den Pflanzenpass notwendig war, die Unternehmer eingehend zu informieren.

¹³ 17 bzw. 14 NPPO der insgesamt 24 NPPO, die den Fragebogen beantworteten.

¹⁴ 27 bzw. 30 Unternehmer der insgesamt 43 Unternehmer, die den Fragebogen beantworteten.

3.3 Anforderungen an zur Ausstellung von Pflanzenpässen ermächtigte Unternehmer

Um eine einheitliche Anwendung der Pflanzenpassregelung sicherzustellen und die Glaubwürdigkeit der Angaben im Pflanzenpass zu erhöhen, wurden mit der Verordnung (EU) 2016/2031 neue Anforderungen eingeführt, die von den Unternehmern, die Pflanzenpässe ausstellen, zu erfüllen sind und die Rückverfolgbarkeit von Pflanzen, die Untersuchungen für den Pflanzenpass, die Voraussetzungen für die Ermächtigung von Unternehmern zur Ausstellung von Pflanzenpässen sowie die Pflichten dieser ermächtigten Unternehmer betreffen (Artikel 69, 87, 89 bzw. 90). Für die NPPO gelten außerdem ausführliche Vorschriften, die die Registrierung von Unternehmern (Artikel 65 und 66) und die Ermächtigung von Unternehmern zur Ausstellung von Pflanzenpässen betreffen (Artikel 89).

Obwohl der Pflanzenpass im Allgemeinen von ermächtigten Unternehmern ausgestellt werden sollte, war dies nur in 12 der 24 Mitgliedstaaten der Fall, die den Fragebogen beantworteten. Bei den übrigen 12 Mitgliedstaaten wurden die Pflanzenpässe in 6 Fällen hauptsächlich von den zuständigen Behörden und in 3 Fällen sowohl von ermächtigten Unternehmen als auch von den zuständigen Behörden ausgestellt, während in den übrigen 3 Fällen die Art der Ware den Ausschlag gab.

Es herrschte jedoch weitgehende Einigkeit (mehr als 70 % der Befragten) darüber, dass es keine Aufgabe der zuständigen Behörde sein muss, Pflanzenpässe für bestimmte Pflanzen, Pflanzenerzeugnisse oder andere Gegenstände auszustellen. Nur in einer Minderheit der Mitgliedstaaten, nämlich in 7 von 24, erheben die Behörden von den Unternehmern Gebühren für die Ermächtigung zur Ausstellung von Pflanzenpässen.

In einigen Mitgliedstaaten traten bei der nach Artikel 65 vorgesehenen Registrierung der Unternehmer Verzögerungen auf. Zum Zeitpunkt der Beantwortung des Fragebogens waren in 13 der 23 Mitgliedstaaten, deren NPPO die betreffende Frage beantworteten, bereits alle Unternehmer gemäß Artikel 65 registriert. In den anderen Mitgliedstaaten waren die Registrierungen noch nicht abgeschlossen. Die dortigen Verzögerungen wurden damit begründet, dass es neue Unternehmer gibt, die zuvor noch keine Pflanzenpässe ausgestellt haben, dass zunächst ein neues IT-System für die Registrierung eingerichtet werden musste oder dass Informationen über Versandhändler fehlten.

Ergänzend zu Artikel 89 der Verordnung (EU) 2016/2031, in dem die Ermächtigung von Unternehmern zur Ausstellung von Pflanzenpässen geregelt ist, wurde die Delegierte Verordnung (EU) 2019/827 der Kommission¹⁵ erlassen. Gemäß Artikel 2 der genannten Verordnung müssen die zuständigen Behörden sicherstellen, dass Unternehmer Zugang zu technischen Leitlinien über die Kriterien haben, die bei den Untersuchungen im Zusammenhang mit der Ausstellung von Pflanzenpässen zu erfüllen sind. Zum Zeitpunkt der Beantwortung des Fragebogens gab die Hälfte der befragten NPPO an, diese technischen Leitlinien schon bereitgestellt zu haben, während die andere Hälfte dies verneinte. Mehr als der Hälfte der Unternehmer, die Antworten übermittelten, standen die technischen Leitlinien bereits zur Verfügung. Nur eine Minderheit der befragten Unternehmer bewertete die Qualität der Leitlinien als unzureichend, während die anderen sie überwiegend als durchschnittlich

¹⁵ ABl. L 137 vom 23.5.2019, S. 10.

oder gut beurteilten. In diesem Zusammenhang sei jedoch angemerkt, dass die Verordnung (EU) 2019/827 ab dem 14. Dezember 2020 galt und die Befragung im Februar 2021 eingeleitet wurde.

Ein weiterer Aspekt, der sich durch die neuen Anforderungen an zur Ausstellung von Pflanzenpässen ermächtigte Unternehmer verbessert hat, ist die Möglichkeit, Schädlinge festzustellen, da die Unternehmer für die Untersuchungen im Zusammenhang mit der Ausstellung des Pflanzenpasses verantwortlich sind. Fast die Hälfte der Unternehmer, die den Fragebogen beantworteten, gab an, das eigene Fachwissen zu nutzen, um QP in ihren Betrieben festzustellen, während 44,2 % auf externes Fachwissen zurückgreifen.

Aufgrund der neuen Anforderungen an ermächtigte Unternehmer, die Pflanzenpässe ausstellen, haben sich Personalbestand und Arbeitsbelastung der Unternehmer und NPPO verändert, wobei sich die Arbeitsbelastung bei beiden erhöht hat.

16 NPPO machten Angaben zu der Gesamtzahl der registrierten Unternehmer und ermächtigten Unternehmer, die in den Jahren 2018, 2019 und 2020 der Pflanzenpassregelung unterlagen. Den vorgelegten Daten zufolge ist die Gesamtzahl der registrierten Unternehmer seit 2019 um 17 % gestiegen. Darüber hinaus hat sich die Gesamtzahl der Unternehmer, die zur Ausstellung des Pflanzenpasses ermächtigt sind, zwischen 2019 und 2020 mehr als verdoppelt.

3.4 Modalitäten des Fernabsatzes – Ausstellung eines Pflanzenpasses für einen Endnutzer

Artikel 81 der Verordnung (EU) 2016/2031 sieht für Pflanzen eine Ausnahme von der obligatorischen Beifügung eines Pflanzenpasses vor, wenn sie direkt an einen Endnutzer geliefert werden; diese Ausnahmeregelung ist jedoch nicht anwendbar, wenn die Endnutzer die Pflanzen im Fernabsatz erhalten. Während etwa die Hälfte der Befragten diese Anforderung als angemessen beurteilte, hielten sie etwa 40 % für unnötig oder beschwerlich. Dabei zeigten sich erhebliche Unterschiede bei den verschiedenen Akteuren, die den Fragebogen beantworteten: Während mehr als die Hälfte der NPPO die Anforderung für angemessen hielt, war bei den Unternehmern nur ein Viertel dieser Ansicht und mehr als die Hälfte beurteilte sie als unnötig oder beschwerlich. Darüber hinaus betrachteten die Unternehmer in einigen spezifischen Teilbranchen, z. B. im Bereich der Erhaltung von Pflanzensorten, die Auswirkungen der Bestimmungen gemessen an ihren Kapazitäten als unverhältnismäßig.

Die Durchsetzung der Bestimmungen des Pflanzenpasses für Endnutzer, die Pflanzen, Pflanzenerzeugnisse oder andere Gegenstände im Fernabsatz beziehen, wurde von gleich vielen der befragten Akteure als „geeignet“ und „ungeeignet“ bewertet, wobei etwa 40 % keine Meinung zu dieser Frage äußerten. Andererseits hielt die Hälfte der befragten NPPO die Bestimmungen zu Pflanzenpässen für Endnutzer, die Pflanzen im Fernabsatz beziehen, für nicht klar genug, wobei auch auf unterschiedliche Vorgehensweisen in den einzelnen Mitgliedstaaten hingewiesen wurde.

Die Frage, ob die Verwendung von Pflanzenpässen im Zusammenhang mit dem Fernabsatz an Endnutzer stärker harmonisiert werden sollte, wurde gleich häufig mit „notwendig“ und

„unnötig“ beantwortet, wobei etwa ein Viertel der Befragten keine Meinung zu diesem Thema äußerte.

Der Personalbestand von NPPO und Unternehmen hat sich infolge der Ausnahmeregelung für direkte Lieferungen, die an Endnutzer im Fernabsatz erfolgen und denen ein Pflanzenpass beigelegt sein muss, nur geringfügig verändert, während die Arbeitsbelastung der NPPO jedoch gestiegen ist.

3.5 Elektronische Pflanzenpässe

Gemäß Artikel 88 der Verordnung (EU) 2016/2031 muss der Pflanzenpass physisch an der Handelseinheit angebracht sein. Mit Artikel 83 Absatz 8 wird jedoch die Möglichkeit eingeführt, im Wege von Durchführungsrechtsakten die technischen Modalitäten für die Ausstellung eines elektronischen Pflanzenpasses festzulegen. Die Einführung eines elektronischen Pflanzenpasses wurde von mehr als der Hälfte der Befragten für machbar und sinnvoll gehalten. Die Detailanalyse der Antworten zeigte jedoch Unterschiede zwischen den verschiedenen Gruppen von Akteuren auf. Während bei den NPPO nur 1 von 24 den elektronischen Pflanzenpass als nicht machbar betrachtete, waren 14 von 43 Unternehmen dieser Ansicht. Während kein NPPO den elektronischen Pflanzenpass für „nicht sinnvoll“ hielt, wählten 12 von 13 Unternehmen diese Antwort. Ihre Einschätzung, dass der elektronische Pflanzenpass nicht machbar und nicht sinnvoll ist, begründeten die Unternehmer unter anderem mit den neuen Belastungen und Kosten, vor allem für kleine Betriebe. Es wurde vorgeschlagen, im Falle der Einführung eines elektronischen Pflanzenpasses auch die Verwendung der Papierfassung weiter zuzulassen.

3.6 Unionsgeregelte Nicht-Quarantäneschädlinge (RNQP)

Vor Inkrafttreten der Verordnung (EU) 2016/2031 wurde durch die Pflanzenpässe sichergestellt, dass das gehandelte Pflanzenmaterial frei von Quarantäneschädlingen war. Gemäß Artikel 85 dieser Verordnung wird durch den Pflanzenpass nun nicht mehr nur die Freiheit von QP bestätigt, sondern auch, dass die Anforderungen an und Maßnahmen gegen RNQP eingehalten wurden.

Aus den Fragebogenantworten geht klar hervor, dass die Kohärenz zwischen der Pflanzengesundheitsverordnung und den Rechtsvorschriften über die Erzeugung und das Inverkehrbringen von Pflanzenvermehrungsmaterial verstärkt werden muss, da im Falle von Obstvermehrungsmaterial und Obstpflanzen sowie von Vermehrungsgut von Reben Bestimmungen über RNQP sowohl in den Rechtsvorschriften über Pflanzengesundheit als auch in denen über Pflanzenvermehrungsmaterial enthalten sind, was zu Unklarheiten darüber führt, welche rechtlichen Anforderungen zu erfüllen sind. Schlussfolgerungen über den Nutzen der neuen Anforderungen an den Pflanzenpass im Zusammenhang mit RNQP sind schwierig, da die Vorschriften von den Befragten gleich häufig als wirksam und als unwirksam beurteilt wurden, während etwa ein Drittel der Befragten die neue, ausgeweitete Pflanzenpassregelung weder als wirksam noch als unwirksam einstufte. Ein möglicher Grund für die unterschiedlichen Auffassungen könnte die Vorgehensweise bei der Saatgutankennung sein, die in einem mehrstufigen Verfahren mit amtlichen Kontrollen während und nach dem Anerkennungsverfahren erfolgt. Mehrere Befragte hielten Angaben

über die Einhaltung der RNQP-Anforderungen im Pflanzenpass nicht für erforderlich, da bereits durch die amtlichen Kontrollen während und nach der Saatgutankererkennung sichergestellt werde, dass die gehandelten Saatgutpartien frei von RNQP sind.

Auf die Effizienz der amtlichen Kontrollen bezüglich RNQP wirkten sich die neuen Vorschriften für Pflanzenpässe nicht aus, da die meisten NPPO und Zertifizierungsbehörden auch schon vor dem Inkrafttreten der Verordnung (EU) 2016/2031 amtliche Kontrollen bezüglich RNQP und QP gleichzeitig durchführten. Nur zwei NPPO und eine Zertifizierungsbehörde gaben an, seit dem Inkrafttreten der Pflanzengesundheitsverordnung damit begonnen zu haben, die Kontrollen bezüglich RNQP und QP gleichzeitig durchzuführen. Ein klarer Vorteil der gleichzeitigen Kontrollen bezüglich RNQP und QP besteht darin, dass sie meist von demselben Inspektor durchgeführt werden (91 %). Der Großteil der amtlichen Kontrollen wird am Ursprungsort durchgeführt (82 %).

Die Verordnung (EU) 2016/2031 hatte keine nennenswerten Auswirkungen auf die Zahl der amtlichen Kontrollen bezüglich RNQP (42 % der zuständigen Behörden gaben an, dass die Zahl der im Zusammenhang mit den Pflanzenpässen durchgeführten amtlichen Kontrollen bezüglich RNQP gleich geblieben ist, während 33 % der Befragten einen Anstieg von weniger als 25 % angaben). Die Ausweitung der Anforderungen im Zusammenhang mit dem Pflanzenpass hatte keinen Anstieg bei der Zahl der Verstöße gegen die RNQP-Anforderungen und -Maßnahmen zur Folge. Im Falle der Nichteinhaltung der Vorschriften informierten die meisten zuständigen Behörden den betreffenden Mitgliedstaat und lehnten die Sendung ab. Einige zuständige Behörden teilten mit, dass die ergriffenen Maßnahmen vom jeweiligen Einzelfall abhängen, während bei anderen noch keine nicht konformen Sendungen aufgetreten waren.

3.7 Allgemeine Bekanntheit der Pflanzenpässe

Um zu erfahren, was die Bürgerinnen und Bürger über die Anforderungen im Zusammenhang mit dem Pflanzenpass wissen, enthielt der Fragebogen auch speziell an sie gerichtete Fragen. Mehr als die Hälfte der befragten Bürgerinnen und Bürger wusste, dass Pflanzen auf geschäftlicher Ebene ein Pflanzenpass beigefügt sein muss; allerdings wusste nur etwa ein Drittel, dass die gleiche Anforderung auch für online gekaufte Pflanzen gilt. Obwohl die meisten nicht wussten, dass für online gekaufte Pflanzen ein Pflanzenpass erforderlich ist, hielt über die Hälfte diese Anforderung für eine gute Idee, während nur etwa ein Drittel sie als kontraproduktiv beurteilte.

4 SCHLUSSFOLGERUNGEN

Insgesamt hat die ausgeweitete Pflanzenpassregelung dazu beigetragen, die Ziele der Verordnung (EU) 2016/2031 zu erreichen, darunter insbesondere eine höhere Wirksamkeit des Schutzes vor QP, ein besserer Grad der Vorbereitung auf die Identifizierung neuer, für die EU maßgeblicher Pflanzenschädlinge, ein besseres Verständnis und Bewusstsein der einschlägigen Interessenträger hinsichtlich der Bedeutung der Pflanzengesundheit und verbesserte Möglichkeiten zur Bestimmung von Schädlingen.

Die Ausweitung der Pflanzenpassregelung auf alle zum Anpflanzen bestimmten Pflanzen wurde jedoch von den meisten Akteuren als aufwendig und schwierig empfunden. Aus den Rückmeldungen der Akteure geht auch hervor, dass der Übergang zu den neuen Anforderungen nicht immer reibungslos verlief und die neuen Vorschriften für die Pflanzenpässe nicht immer klar waren, was die Umsetzung anfangs erschwerte. Die Akteure waren sich einig, dass die neuen Bestimmungen den Schutz des Unionsgebiets vor Schädlingen verbessern, und ihren Angaben zufolge entstanden ihnen keine erheblichen Kosten. Gleichzeitig sind sie jedoch der Ansicht, dass einige der Anforderungen zusätzlichen Verwaltungsaufwand und damit verbundene Kosten verursachen, die den wahrgenommenen Zusatznutzen überwiegen. Dies trifft insbesondere auf die Anforderung, den Pflanzenpass an jeder einzelnen Handelseinheit anbringen zu müssen, und auf die Bestimmungen über den Fernabsatz zu. Des Weiteren waren die Befragten der Ansicht, dass sich die Funktionsweise des Pflanzen- und Saatgutsektors insgesamt nicht wesentlich verändert hat.

Um die Wirksamkeit und die praktische Umsetzung der ausgeweiteten Pflanzenpassregelung zu verbessern und sie zweckmäßiger zu gestalten bedarf es weiterer Erörterungen, um zu klären, welche gezielten Verbesserungen erforderlich sein könnten. Diese könnten (1) die Bestimmungen über das Anbringen von Pflanzenpässen an Handelseinheiten und (2) die Modalitäten für den Fernabsatz betreffen sowie (3) die mögliche Einführung eines elektronischen Pflanzenpasses und die Art und Weise, wie diese Änderung umgesetzt werden könnte, ohne den Verwaltungsaufwand für Kleinbetriebe unnötig zu erhöhen und ohne die Rückverfolgbarkeit zu beeinträchtigen, die die Anbringung eines Pflanzenpasses an der Handelseinheit mit den jetzt geltenden neuen Vorschriften bietet. Etwaige Änderungen an der neuen Pflanzenpassregelung sollten jedoch nur begrenzt erfolgen, da sie hauptsächlich Anpassungen an der bestehenden Regelung betreffen würden.