



Deutscher Raiffeisenverband e.V.



September 2023

Allgemeine Anmerkungen der unterzeichnenden Verbände zum vorgelegten Entwurf der EU-KOM „Verordnung zur Produktion und Vermarktung von Pflanzenvermehrungsmaterial (PRM-VO)“, 2023/0227 (COD)

Die unterzeichnenden Verbände bedanken sich, zu dem von der EU-Kommission am 5.7.2023 vorgelegten Entwurf für eine Verordnung zur Produktion und Vermarktung von Pflanzenvermehrungsmaterial (PRM-VO) Stellung nehmen zu können.

I) Zusammenfassung

Wir begrüßen ausdrücklich, dass mit der amtlichen Sortenzulassung und der amtlichen Saatgutzertifizierung die beiden Grundsäulen des EU-Saatgutrechts erhalten bleiben. Diese beiden Grundsäulen haben sich in dem seit fast 60 Jahren bestehenden gemeinschaftlichen Saatgutrecht im Sinne des Verbraucher- und Umweltschutzes sowie der Nachhaltigkeit bewährt. Sie sicherten in dieser Zeit Chancengleichheit für alle am Markt beteiligten Akteure.

Der am 5.7.2023 von der EU-Kommission vorgelegte Entwurf einer Verordnung zur Produktion und Vermarktung von Pflanzenvermehrungsmaterial (PRM-VO) fasst 10 (eigentlich 12¹) bisherige Richtlinien für die Erzeugung und Vermarktung von Saat- und Pflanzgut in einer Verordnung zusammen. Der Entwurf enthält eine Reihe von widersprüchlichen und inkonsistenten Regelungen innerhalb der PRM-VO selbst und im Zusammenwirken mit anderen Rechtsakten, daher ist eine abschließende Bewertung des vorgelegten Vorschlags nur schwer möglich. Klar ist aber jetzt schon: der Entwurf führt zu deutlich mehr Bürokratie und Unklarheiten.

¹ Mit den Artikeln 22 und 26 werden die beiden Richtlinien, die bisher in separaten Rechtsakten RL 2008/62/EU zu Erhaltungssorten und die RL 2010/60/EU zu Erhaltungsmischungen geregelt sind, ebenfalls in die vorgelegte PRM-VO integriert.

Zusammenfassend ergeben sich nachfolgende grundsätzlich negative Anmerkungen:

- *Die Einbeziehung des Saatgutrechts in die Kontroll-Verordnung ((EU)2017/625, OCR) führt zu zusätzlichem Verwaltungsaufwand. Zudem sieht die OCR keine lückenlose Kontrolle von PRM vor deren Vermarktung vor.*
- *Die Vielzahl an delegierten und Durchführungsrechtsakten führt zu Unsicherheit sowie Intransparenz des vorgelegten Entwurfs.*
- *Die Rechtsgrundlage einer PRM-VO mit einer Vielzahl weiterer noch zu erlassender Rechtsakte führt zu unübersichtlichen Regelungen und nicht zu einem schlankeren System.*
- *Die Ausweitung der Ausnahmen von den allgemeinen Regeln des Saatgutrechts sind zu weitreichend, in vielen Punkten widersprüchlich, bergen erhebliches Missbrauchspotential und führen letztendlich zu Parallelmärkten. Dadurch werden die Grundsäulen des Saatgutrechts in Frage gestellt.*

II) Grundsätzlich positive Bewertungen

Die beiden Grundsäulen des EU-Saat- und Pflanzgutrechts – die amtliche Sortenzulassung und die amtliche Saatgutertifizierung – bleiben erhalten. Das wird ausdrücklich begrüßt. Das bewährte Prüfsystem dient dem Verbraucher- und Umweltschutz sowie der Nachhaltigkeit gleichermaßen und sichert Chancengleichheit und fairen Wettbewerb im Markt. Es hat dazu beigetragen, dass in Europa und v.a. in Deutschland nach wie vor viele mittelständische Pflanzzüchter in den verschiedenen Regionen und Klimaräumen Europas aktiv Pflanzenzüchtung betreiben und regional angepasste und kontinuierlich verbesserte Pflanzensorten in einer Vielzahl an Nutzpflanzenarten der Landwirtschaft zur Verfügung stellen.

Durch die verpflichtende amtliche Sortenzulassung erhalten nur innovative Sorten mit einem höheren landeskulturellen Wert einen Marktzugang. Um zum EU-Ziel einer nachhaltigen Produktion in der Landwirtschaft beizutragen, wird im vorgelegten Entwurf der Nachhaltigkeitsaspekt verstärkt auch in der Sortenzulassung verankert, und zwar in Form des „value for sustainable cultivation and use“ (VSCU). Das Kriterium der Nachhaltigkeit findet bereits heute schon Berücksichtigung in der kulturartenspezifischen Wertprüfung. Begrüßt wird ausdrücklich, dass der Ertrag und die Ertragsstabilität als wesentliche Kriterien der Nachhaltigkeit gesehen werden und nach wie vor als zentrale Bestandteile der wertbestimmenden Merkmale in der Prüfung einer neuen Sorte gelten. Der Erhalt der nationalen Sortenprüfung und -registrierung wird als positiv erachtet. Sehr positiv und als essenziell bewertet wird, dass die Kongruenz zwischen den Grundlagen für Sortenzulassung und Sortenschutz erhalten bleiben soll („one key, several doors“).

Die amtliche Saatgutertifizierung wird als grundlegendes Instrument für die Gewährleistung der Sortenidentität, der Saatgutqualität und der Nachverfolgbarkeit gesehen. Jede Saatgutpartie soll auch weiterhin im mehrstufigen System der Zertifizierung vor der Aussaat geprüft werden. Dies wird ausdrücklich begrüßt.

Die Förderung biotechnologischer und digitaler Entwicklungen im Bereich der Pflanzenzüchtung, Sortenzulassung und Saatgutertifizierung werden als positiv erachtet.

III) Grundsätzliche negative Anmerkungen

Die Einbeziehung des Saatgutrechts in die Kontroll-Verordnung ((EU)2017/625, OCR) führt zu zusätzlichem Verwaltungsaufwand und gefährdet die lückenlose Kontrolle von PRM vor deren Vermarktung. Die Ausweitung der Bürokratie betrifft die zuständigen Behörden und die professionellen Unternehmer

gleichermaßen. Dies kommt insbesondere in der aktuellen Situation der Personalknappheit zum Tragen und führt zwangsläufig zu Kostensteigerung in der Saatgutertifizierung. Verzögerungen im Zertifizierungsverfahren sind zu befürchten und gefährden damit eine rechtzeitige Bereitstellung des Saatgutes für die Landwirtschaft. Dabei verfügt das Saatgutrecht – im Gegensatz zu anderen Rechtsbereichen, auf die die Kontroll-Verordnung Anwendung findet – mit der amtlichen Saatgutertifizierung bereits über ein bewährtes mehrstufiges Kontrollsystem. Zusätzliche Kontrollmechanismen bringen keinen Mehrwert für (Zertifiziertes) Saatgut. Die tatsächlichen zusätzlichen Kontrollmechanismen bzw. Berichtspflichten auf nationaler, europäischer Ebene und auf der Ebene des professionellen Unternehmers stehen zudem noch nicht konkret fest. Außerdem steht das bisherige bewährte lückenlose Kontrollsystem jeder PRM-Partie für Zertifiziertes Saat- und Pflanzgut, wie es im vorgelegten Entwurf grundsätzlich vorgesehen ist, im Widerspruch zu risikobasierten amtlichen Kontrollen im Rahmen der OCR. Das gleiche gilt für die Überwachung und Kontrolle phytosanitärer Anforderungen, die im Rahmen der Pflanzengesundheits-Verordnung (EU) 2016/2031 (PHR) reguliert sind.

- ▶ ***Die Einbeziehung des EU-Saatgutrechts in die EU-Kontrollverordnung lehnen wir ab.***

Die Vielzahl an delegierten und Durchführungsrechtsakten führt zu Unsicherheit sowie Intransparenz des vorgelegten Entwurfs. Der vorgelegte Entwurf stellt nur einen Rechtsrahmen dar. Detailregelungen, die gerade im Saatgutrecht entscheidend sind, werden außerhalb der PRM-VO in Form von noch zu erlassenden 15 delegierten Rechtsakten und 23 Durchführungsrechtsakten festgelegt. Eine umfassende und abschließende fachliche Bewertung des vorgelegten Entwurfs ist zu diesem Zeitpunkt daher nicht möglich. Der Einfluss der Mitgliedsstaaten auf die Saatgutgesetzgebung schwindet, während die EU-Kommission wichtige Detailregelungen ohne Mitsprache des Ministerrates und des Europaparlaments weitgehend allein festlegt. Dies betrifft insbesondere die Artikel 7, Anforderungen für die Produktion und Vermarktung von Vorstufen-, Basis- und Zertifiziertem Saatgut und Material sowie Artikel 52, Wert für die nachhaltige Bewirtschaftung und Nutzung.

- ▶ ***Wir fordern, dass zentrale Fragen in der PRM-VO direkt geregelt, delegierte Rechtsakte auf ein Mindestmaß beschränkt und weitgehend durch Durchführungs-Rechtsakte ersetzt werden. Nach Fertigstellung aller Rechtsakte muss genügend Zeit für die nationale Umsetzung und die nötigen Anpassungen in den Behörden und Unternehmen gegeben sein, bevor die PRM-VO Anwendung findet.***

Die Rechtsgrundlage einer PRM-VO mit einer Vielzahl weiterer noch zu erlassender Rechtsakte führt zu unübersichtlichen Regelungen und nicht zu einem schlankeren System. Der bestehende Rechtsrahmen mit kulturartenspezifischen Richtlinien und einer entsprechenden Umsetzung in jeweiliges nationales Recht funktioniert und hat sich in der Aufteilung nach Kulturartengruppen in den Mitgliedsstaaten bewährt. Inwieweit mit einer Verordnung ein schlankeres System etabliert wird, bleibt kritisch zu hinterfragen. Neben der PRM-VO mit ihren Anhängen sind noch 15 delegierte Rechtsakte und 23 Durchführungsrechtsakte zu erlassen, die der Anwender alle berücksichtigen muss, da sie kulturartenübergreifend sind. Darüber hinaus sind nach wie vor auch noch nationale Regelungen festzulegen. Der vorgelegte Entwurf zeigt eine Reihe von Widersprüchen, die sich auch durch die Zusammenfassung aller bestehenden Richtlinien in eine Verordnung ergeben: So findet sich beispielsweise in Anhang II, Part B (Standardmaterial von landwirtschaftlichen Arten und Gemüsearten), die Pflanzkartoffel zumindest für die Ernte und Nachernte im Teil C wieder, obwohl sie laut der Systematik von Anhang I in einem eigenen Bereich geführt führt und nicht unter die landwirtschaftlichen Arten fällt. Eine Überarbeitung und Neustrukturierung der Anhänge ist – unabhängig von der grundsätzlichen Forderung nach kulturartenspezifischen Detailregelungen – zwingend nötig.

- ▶ ***Wir fordern eine bessere Übersichtlichkeit bezüglich der kulturartenspezifischen Regelungen.***

Die Ausnahmen von den allgemeinen Regeln des Saatgutrechts sind zu weitreichend, in vielen Punkten widersprüchlich, bergen erhebliches Missbrauchspotential und führen letztendlich zu Parallelmärkten. Dadurch werden die Grundsäulen des Saatgutrechts in Frage gestellt. Diese Ausnahmen – Erhaltungssorten, Heterogenes Material, Vermarktung an und zwischen Erhaltungs-Netzwerken, Vermarktung an Endverbraucher, Saatguttausch zwischen Landwirten – werden mit der Notwendigkeit des Erhalts wichtiger genetischer Ressourcen und dem Interesse von Landwirten an PRM mit einer höheren Diversität begründet. Die Anforderungen an die Registrierung und Zertifizierung gelten dabei weitgehend nicht. Diese Ausnahmen bergen insgesamt ein hohes Konfliktpotential in sich und führen zu Abgrenzungsproblemen zum regulierten Markt. Die Entwicklung von Parallelmärkten ist zu befürchten. Sehr kritisch zu sehen ist, dass für diese Ausnahmen damit auch keine lückenlose amtliche Überwachung der stringenten phytosanitären Anforderungen vorgesehen ist, was beispielsweise in sensiblen Kulturarten wie den Kartoffeln äußerst problematisch ist. Dadurch sind weitreichende negative Folgen für umliegende Flächen zu befürchten, wenn unkontrolliertes Saat- und Pflanzgut eingesetzt wird. Die Ausnahmen sind somit kontraproduktiv zu anderen EU-Zielen, wie die hohe Qualität des eingesetzten PRM zur Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit sowie zur nachhaltigen Nutzung sowie dem Erhalt einer mittelständischen Pflanzenzuchtungsstruktur. Auf besondere Kritik stoßen die Ausnahmeregelungen „Endverbraucher“ und „Saatguttausch zwischen Landwirten“. Trotz des Fokus auf Diversität und Erhalt genetischer Ressourcen sind bei diesen Ausnahmen registrierte Sorten und im Fall der „Endverbraucher“ auch sortenschutzrechtlich geschützte Sorten nicht explizit ausgenommen. Registrierte, ggf. sogar geschützte Sorten, entsprechen aber nicht den Forderungen an eine höhere Diversität. Damit würden für ein und dasselbe Produkt unterschiedliche Voraussetzungen im Markt gelten, was zu Wettbewerbsverzerrungen führt. Mengengrenzungen sehen wir als zwingend notwendig an.

► **Die vorgesehene Ausdehnung der Ausnahmen von den allgemeinen Regelungen lehnen wir ab.**

Die zeichnenden Verbände

Bayerische Pflanzenzucht- und Saatbauverbände (BayPMuc)
Bundesverband der VO-Firmen e.V. (BVO)
Bundesverband Deutscher Pflanzenzüchter e. V. (BDP)
Bundesverband Deutscher Saatguterzeuger e.V. (BDS)
Deutscher Bauernverband e.V. (DBV)
Deutscher Raiffeisenverband e.V. (DRV)
Union der Deutschen Kartoffelwirtschaft e.V. (Unika)
Zentralverband Gartenbau e.V. (ZVG)