

## Überarbeitung der Rechtssetzung von Pflanzenvermehrungsmaterial - Stellungnahme zum Vorschlag der EU-Kommission vom 05.07.2023 (COM(2023) 414 final)

---

Berlin, 25.10.2023  
Seite 1 | 8

Aufgrund der direkten Betroffenheit verfolgt und begleitet die Union der Deutschen Kartoffelwirtschaft e.V. (UNIKA) Initiativen und Verfahren zur Rechtssetzung im Bereich Pflanzenvermehrungsmaterial (Plant Reproductive Material, PRM) sehr aufmerksam. Zu dem am 5. Juli 2023 von der EU-Kommission vorgelegten Vorschlag zur Novellierung des Rechtsrahmens für Pflanzenvermehrungsmaterial (COM(2023) 414 final) möchten wir daher die nachfolgende Stellungnahme abgeben:

### Grundsätzliche Anmerkungen

Wir begrüßen ausdrücklich, dass

- die EU-Kommission an den bewährten Grundsätzen des bestehenden Rechtsrahmens für Saat- und Pflanzgut festhält. Über die amtliche Zulassung von Sorten und die amtliche Anerkennung von Pflanzkartoffeln als den zwei tragenden Säulen des europäischen Saat- und Pflanzgutrechts wird sichergestellt, dass nur qualifiziert hochwertiges Vermehrungsmaterial in den Verkehr gebracht wird. Am bisherigen Qualitätsgedanken sollte auch weiterhin festgehalten werden. Denn nur dadurch kann den Herausforderungen sowie gesamtgesellschaftlichen Wünschen einer noch nachhaltigeren Kartoffelerzeugung Rechnung getragen werden. Für Pflanzkartoffeln sollte das amtlich verpflichtende Anerkennungsverfahren mit seinen hohen phytosanitären Standards in allen Bereichen erhalten bleiben. Sonst ist die Versorgung mit gesunden, qualitativ hochwertigen Pflanzkartoffeln für den nachfolgenden Konsumanbau gefährdet.
- die Zertifizierung auch auf den professionellen Unternehmer übertragen werden kann. Allerdings muss weiterhin sichergestellt werden, dass alle registrierten Vermehrungsunternehmen Zugang zur amtlichen Zertifizierung haben.
- für die Übertragung von Aufgaben unter behördlicher Aufsicht ein entsprechender fachlicher, von den Behörden zu kontrollierender Nachweis zu erbringen ist. Das sichert auch zukünftig das erforderliche hohe Qualitätsniveau bei der Zertifizierung, und damit des Saat- und Pflanzgutes selbst. Die noch festzulegenden Kriterien für die konkrete praktische Umsetzung müssen klar und eindeutig, sowie praxistauglich sein.
- auch amtliche Etiketten – auf Antrag - weiterhin von der zuständigen Behörde ausgestellt werden können, sofern der Unternehmer nicht über die entsprechenden Strukturen bzw. Ressourcen verfügt.

- die nationale Sortenregistrierung mit Blick auf spezifische regionale agroklimatische Bedingungen und individuelle nationale Anforderungen an die Produktion und Vermarktung erhalten bleiben soll.
- biotechnologisch-züchterische sowie digitale Entwicklungen berücksichtigt werden.

Kritisch gesehen werden von uns v.a. folgende Aspekte:

- Die vorgesehenen Ausnahmeregelungen bzw. die weiteren Öffnungen des bestehenden Rechtsrahmens, insbesondere für heterogenes Material, den Pflanzguttausch zwischen Landwirten, die Vermarktung an Endnutzer sowie im Bereich Erhaltungssorten, sind aus unserer Sicht viel zu weitreichend. Die dazu im Verordnungstext beschriebenen Kriterien sind in vielen Punkten sogar widersprüchlich. Wir sehen durch diese Ausnahmeregelungen nicht nur den Qualitätsgedanken im Bereich PRM gefährdet, sondern das Gesamtsystem. Es können auch Parallelmärkte entstehen, die sich negativ auf die mittelständisch geprägte Züchterstruktur auswirken. Sehr kritisch zu sehen ist, dass für diese Ausnahmen damit auch keine amtliche Überwachung der stringenten phytosanitären Anforderungen vorgesehen ist. Dadurch sind weitreichende negative Folgen für umliegende Flächen zu befürchten, wenn unkontrolliertes Saat- und Pflanzgut eingesetzt wird. Begründet werden diese Ausnahmen mit der Notwendigkeit des Erhalts wichtiger genetischer Ressourcen und dem Interesse von Landwirten an PRM mit einer höheren Diversität. Dieses Konzept ist unschlüssig. Die Ausnahmeregelungen für „Endnutzer“ und den „Saatguttausch zwischen Landwirten“ stoßen deshalb insbesondere auf Kritik. Registrierte, im Fall der Vermarktung an Endnutzer sogar geschützte Sorten, entsprechen nicht den Forderungen an eine höhere Diversität. Registrierte und/bzw. geschützte Sorten sind bei diesen beiden Ausnahmen jedoch nicht explizit ausgenommen.
- Mit der vollständigen Einbeziehung des Saat- und Pflanzgutrechts in die EU-Kontrollverordnung 2017/625 (OCR) wird das bisherige System einer verpflichtenden, mehrstufigen Kontrolle des gesamten PRM in ein risikobasiertes Überwachungssystem überführt. Das ist ein klarer Widerspruch, wenn lt. KOM an den bewährten Grundpfeilern des gültigen Saat- und Pflanzgutrechts festgehalten werden soll. Wir fordern, dass auch künftig jeder Partie, im Feld und anhand von Saat- und Pflanzgutproben, kontrolliert wird. Dies ist im Verordnungstext aber nicht deutlich genug festgeschrieben. Es bedarf daher einer entsprechenden klaren gesetzlichen Verankerung im Basisrechtsakt der PRM-Verordnung, und nicht nur in den Anhängen, sowie in der OCR-Verordnung (Artikel 22a).
- Zudem kommt es durch die Anwendung der OCR zu einem weiteren Bürokratie- und Verwaltungsaufbau, mit entsprechenden Kostensteigerungen für PRM. Die in das bisherige System eingebauten Kontrollmechanismen funktionieren und sind deshalb aus unserer Sicht ausreichend. Durch das seit vielen Jahrzehnten bewährte und anerkannte mehrstufige Kontrollsystem der amtlichen Zertifizierung ist Saat- und Pflanzgut ein bestens kontrolliertes Produktionsmittel. Die tatsächlichen zusätzlichen Kontrollmechanismen bzw. Berichtspflichten auf nationaler und europäischer Ebene sowie auf der Ebene des professionellen Unternehmers stehen zudem noch gar nicht konkret fest. Sie lassen sich allenfalls erahnen.

- Durch die Vielzahl an noch zu erarbeitenden Delegierten sowie Durchführungsrechtsakten (insgesamt wohl 38 Sekundärakte) sind viele, wesentliche Detailfragen zur praktischen Umsetzung der Verordnung noch ungeklärt. Das sorgt nicht nur für große Verunsicherung, sondern auch für die Beschneidung der Befugnisse des Rates und des Parlaments. Denn hier haben beide Kammern kein Mitspracherecht, so dass die EU-Kommission außerhalb der PRM-Verordnung wichtige Umsetzungsregelungen weitgehend allein festlegen kann. Möglichst viele Detailfragen müssen daher in der PRM-Basisverordnung geregelt werden und insbesondere delegierte Rechtsakte sind auf ein Mindestmaß zu beschränken und weitgehend durch Durchführungs-Rechtsakte (Komitologie-Verfahren) zu ersetzen.

Insgesamt ist der vorgelegte Verordnungstext in vielen Teilen nicht logisch, z.T. sogar widersprüchlich und ohne Systematik (Anhänge), sowie durch die Vielzahl noch zu erstellender delegierter Verordnungen (15) und Durchführungsverordnungen (23) zu unkonkret. Mit Blick auf dieses „große Arbeitspaket der 38 Rechtsakte“ ist der vorgesehene Zeitrahmen für die Umsetzung der PRM-Verordnung (36 Monate nach Verabschiedung) viel zu ambitioniert.

Wir fordern, dass zentrale Fragen, wie etwa die lückenlose Kontrolle von PRM, die Nachhaltigkeitskriterien VSCU oder die Inhalte der Anhänge klar und eindeutig in der PRM-Basisverordnung, mit einer auch für Praktiker nachvollziehbaren und verständlichen Systematik, geregelt werden. Ob dies in der vorliegenden Form einer Verordnung für alle Kulturarten möglich ist, bleibt fraglich. Im Übrigen sieht die UNIKA für Pflanzkartoffeln derzeit keinen Handlungsbedarf für notwendige Anpassungen des bestehenden Rechtsrahmens, einschließlich der vollständigen Einbindung in den Anwendungsbereich der OCR. Die für Pflanzkartoffeln geltende EU-Richtlinie 2002/56/EG über den Verkehr mit Pflanzkartoffeln ist zuletzt erst im Jahr 2020 inhaltlich überarbeitet worden. Die in das bisherige System bereits eingebauten Kontrollmechanismen funktionieren und sind ausreichend.

#### Konkrete Anmerkungen zum vorgelegten Rechtstext

- Artikel 3 Definitionen:
  - Es fehlen Definitionen für *organic variety, organic heterogeneous material, herbicide tolerant varieties, seed sampler, authorised professional operator, certification activities, varietal mixtures of same species, species mixtures, satisfactory value for sustainable cultivation and use, operator label, not officially certified, farmer, premises.*
  - (13) „seed“ means seed in the botanical sense: Der Begriff “seed” wird an einigen Stellen im Verordnungstext missverständlich verwendet. Hier muss klarer formuliert werden.
  - Für „farmer (33)“ schlagen wir folgende Definition vor: (End-)Nutzer von PRM zu gewerblichen Zwecken.
  - (29): Zu Erhaltungssorten (*conservation varieties*) enthält der Rechtstext nicht nur unterschiedliche, sondern sogar falsche Formulierungen. In der Definition, Art. 3 (29a) heißt es „...*traditionally grown or locally newly bred under specific local conditions...*“. Gemäß Erwägungsgrund Nr. (32), Seite 21, sind Erhaltungssorten „*traditionally grown or new locally produced varieties...*“. Erhaltungssorten sind keine Neuzüchtungen. Bei Standardmaterial von Pflanzkartoffeln handelt es sich um PRM von Erhaltungssorten.

- (30) *quality pest*: Unter *quality pests* verstehen wir alle Krankheiten, Schädlinge und Qualitätsbeeinträchtigungen, die nicht über die VO (EU) 2016/2031 (PHR) abgedeckt sind. Damit sind von den Regelungen der PRM-VO explizit die Quarantänekrankheiten (QP) und die regulierten Nicht-Quarantänekrankheiten (RNQP) ausgeschlossen.
- Artikel 4: Übereinstimmung mit VO (EU) 2016/2031 (Pflanzengesundheitsverordnung)
  - In der Aufzählung der Artikel fehlen die Artikel 4 Unionsquarantäneschädlinge und 5 Verbot der Verschleppung, Verbringung, Haltung, Vermehrung oder Freisetzung von Unionsquarantäneschädlingen.
- Artikel 7 Anforderungen für Produktion und Vermarktung von Vorstufen-, Basis-, Z-Material

Lt. Absatz 3 und 4 soll der Annex II über Delegierte und Durchführungsrechtsakte geändert werden. Optional könnte sogar die Streichung bestimmter Regelungen dadurch erfolgen, ohne entsprechende, verpflichtende Mitsprache aller EU-Mitgliedstaaten. Dies lehnen wir strikt ab. Wie bereits eingangs betont, müssen zentrale Fragen in der Basisverordnung geregelt sein.
- Artikel 8 Anforderungen für Produktion und Vermarktung von Standard-Material
  - Standardmaterial im Bereich Pflanzkartoffeln betrifft PRM von Erhaltungssorten (siehe auch Anmerkung zur Definition).
  - Die Anpassung bzw. Änderung der Anforderungen im Anhang III gemäß Ziffer 1 und 2 über Delegierte Rechtsakte lehnen wir ab. Zentrale Aspekte gehören in die Basisverordnung.
- Artikel 10 Autorisierung von professionellen Unternehmern und Überwachung durch die zuständigen Behörden
  - Für uns stellen sich auch bei diesem Artikel viele Fragen hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung über Delegierte Rechtsakte sowie der Verknüpfung zur Kontrollverordnung OCR. Problematisch sehen wir insbesondere, dass ein Durcheinander entstehen kann, weil ein prof. Unternehmer etwa nur die Probenahme durchführt, ein anderer die Feldbesichtigung und ein dritter die Verschließung. Möglich sind auch Kombinationen verschiedener Tätigkeiten. Benötigt wird daher eine klare Definition des autorisierten Unternehmers.
  - Wie bereits vorn angemerkt muss in jedem Fall der Zugang zu allen erforderlichen Tätigkeiten für die amtliche Zertifizierung (= Vorhalten des dafür notwendigen, bewährten „öffentlichen Systems“ bei den zuständigen Behörden) sichergestellt werden. Nicht jeder professionelle Unternehmer verfügt aufgrund seiner Struktur und Ressourcen über die entsprechenden Voraussetzungen.
- Artikel 11 Entzug oder Änderung der Genehmigung nach Art. 10
  - Eine Aussage zu „*within a specific period of time*“ gehört in die Basisverordnung.
- Artikel 12 Amtliche Überwachung durch die zuständigen Behörden
  - Aussagen zur Durchführung von Audits, Schulungen, Untersuchungen, Probenahme und Testung gehören in die Basisverordnung.

- Artikel 13 Partien
  - PRM wird nicht in Partien vermarktet, sondern produziert und anerkannt. PRM wird in Verpackungen vermarktet (Artikel 14). Die aktuelle Formulierung ist ein Widerspruch.
  
- Artikel 14 Verpackungen
  - Lt. Ziffer 5 soll der professionelle Unternehmer die Möglichkeit bekommen, Landwirte direkt mit Saat- und Pflanzgut zu beliefern. In jedem Fall muss dabei aber die Lose-Vermarktung aus einem bereits verschlossenen Behälter, etwa beim Vermehrer, erfolgen. Der Identitätsnachweis für das PRM muss sichergestellt sein.
  
- Artikel 15 Amtliches Etikett
  - Es fehlen Informationen zur Funktionsweise des digitalen Etiketts (Barcode auf Jutesack oder BigBag ist schwierig).
  - Unklar ist, was unter der Ausstellung von amtlichen Etiketten gemeint ist. Ist damit das Aufdrucken von spezifischen Informationen zur Partie (Sorte, Anerkennungsnummer, Keimfähigkeit usw.) auf ein amtliches Etikett mit einer eindeutigen laufenden Nummer gemeint oder das Aufdrucken der laufenden Nummer, die das Etikett zum amtlichen Etikett macht?
  - Die Ausstellung eines amtlichen Etiketts kann nur von einem autorisierten Unternehmer (siehe Anmerkung zu Artikel 10) unter amtlicher Aufsicht vorgenommen werden.
  - Das Drucken von Partieangaben (Sorte, Anerkennungsnummer, Keimfähigkeit usw.) auf ein amtliches Etikett muss dagegen von jedem professionellen bzw. registrierten Unternehmer vorgenommen werden können.
  
- Artikel 17 Inhalte der Etiketten
  - Aufgrund zunehmender Informationspflichten sollte der Teil auf dem Etikett für nicht amtliche Informationen größer als 20 % möglich sein können.
  
- Artikel 23 Umverpackung und Umetikettierung
  - Es wird unterschieden zwischen *professional operator* und *seed sampler*. Sind Probennehmer nicht auch professionelle Unternehmer?
  - Welche Arbeit gilt im Sinne der Verordnung als Tätigkeit, die nur ein prof. Unternehmer (der dann auch entsprechend kontrolliert wird) ausführen darf (z.B. Abgrenzung Aufbringen einer Partie-Bezeichnung zum Aufbringen eines amtlichen Etiketts). Hier ist eine klare Abgrenzung notwendig.
  
- Artikel 24 Nachkontrollanbau für Vorstufen-, Basis- und Z-Material
  - Der zeitliche Ablauf funktioniert nicht. Denn aus der Probe entnommenes Pflanzgut, welches später im Feldtest auf Sortenechtheit untersucht werden soll, befindet sich im weiteren Anbau. Es wäre daher lediglich die Rücknahme der Zertifizierung möglich. Die Forderung, dass der professionelle Unternehmer einen Nachkontrollanbau durchführen muss, ist nicht zu leisten (siehe Anhang II, Part B, C. (d)) (sehr hoher Aufwand). Diese Forderung ist daher zu streichen.

- Artikel 26 PRM von Erhaltungssorten
  - Die Erlaubnis zur Produktion, und damit auch zur Vermarktung von Erhaltungssorten (Ziffer 2), muss begrenzt bleiben, weil es sonst zur Entwicklung von Parallelmärkten kommt.
  - Eine Erhaltungssorte kann nicht neues PRM sein, das ist ein Widerspruch. Neues PRM ist heterogenes Material.
  
- Artikel 27 PRM von heterogenem Material
  - Die Ausnahmeregelungen zur Produktion und zum Handel mit heterogenem Material sehen wir im Bereich Kartoffeln sehr kritisch bzw. sie ist praxisfern. Insbesondere die Vermehrung von Öko-Kartoffelpflanzgut ist auf qualitativ hochwertiges, zertifiziertes Vorstufenmaterial angewiesen. Aus phytosanitären Gründen sowie der Entwicklung von Parallelmärkten sprechen wir uns daher klar für die amtliche Kontrolle von heterogenem Material aus. Laut Verordnungsvorschlag ist bislang lediglich die Anmeldung zur Vermarktung vorgesehen. Insgesamt sollte die Erlaubnis zur Produktion und Vermarktung von heterogenem Material begrenzt werden, um auch der Entwicklung von Parallelmärkten entgegenzuwirken.
  
- Artikel 28 PRM zur Vermarktung an Endnutzer
  - Laut bisheriger Regelung ist die Abgabe von PRM an Endkunden aus zertifizierten, verschlossenen Verpackungen möglich. Der Wunsch zur Einführung einer Ausnahme für die Vermarktung von diversem Material kommt aus dem Bereich Hobbygärtner. Lt. Verordnungstext kann künftig aber nicht nur heterogenes, nicht geprüftes PRM abgegeben werden, sondern auch PRM von registrierten und/oder geschützten Sorten. Wird letzteres abgegeben, muss dieses entsprechend dem Zertifizierungsverfahren unterworfen und als solches gekennzeichnet sein.
  - Lt. Art. 16 soll PRM von Standardmaterial (bei Kartoffeln wäre dies PRM von Erhaltungssorten) mit einem *operator label* gekennzeichnet werden. Insofern widerspricht sich die Kennzeichnung von PRM von „*not officially certified*“ PRM mit der Verpflichtung zur Kennzeichnung mit dem *operator's label*.
  
- Artikel 30 PRM-Tausch zwischen Landwirten
  - Was bedeutet die Formulierung in Ziffer 1(4): „*the seed is used for dynamic management of farmer's own seed for the purpose of contributing to agro-biodiversity*“?
  - Abgegeben werden kann PRM einer nicht geschützten Sorte, welches praktisch frei von Krankheiten gemäß PHR ist. Festlegungen, welche Mengen pro Jahr und Landwirt getauscht werden können, obliegen den zuständigen Behörden. Es bestehen damit keine Anforderung an die Registrierung/Notifizierung sowie Zertifizierung/Prüfung des PRM, wie auch keine Meldepflicht, welche Mengen pro Jahr getauscht wurden. Durch die Ausnahmeregelung besteht die Gefahr der Entwicklung von Parallelmärkten sowie der Zunahme von phytosanitären Risiken. Wir sprechen und daher klar gegen diese Ausnahmeregelung aus. Vom Austausch auf jeden Fall ebenfalls ausgeschlossen bleiben sollten Sorten, die unter das nationale Sortenschutzgesetz fallen. PRM von registrierten Sorten erfüllt zudem nicht die Begründung für die Ausnahmeregelung.



PRM von nicht registrierten Sorten kann außerdem auch als heterogenes Material (siehe Art. 27) weitergegeben werden.

- Artikel 43 Jährliche Meldung der beabsichtigten Produktion
  - Welchen Sinn macht bzw. Mehrwert bringt diese Meldung? Die geforderte Detailmeldung (inkl. Flächen) vor der Aussaat ist unmöglich, sie kommt mit der Anmeldung zur Anerkennung dann ohnehin.
  
- Artikel 46 Inhalt Nationales und EU-Sortenregister
  - Die in Anhang VII aufgeführten Regelungen sind sehr bedeutsam und gehören daher in den PRM-Basisrechtsakt. Die größere Mitsprache der Mitgliedstaaten ist hier unbedingt erforderlich.
  
- Artikel 52 Wert für nachhaltigen Anbau sowie Nutzung (value for sustainable cultivation and use, VSCU)
  - Die VSCU-Kriterien müssen messbar, reproduzierbar und auf wissenschaftlich fundierten Erkenntnissen basieren. Die Festlegung zur Art der Prüfung der Merkmale muss zudem über einen Durchführungsrechtsakt (kein Delegierter RA) erfolgen, damit eine Mitwirkung der Mitgliedstaaten in dieser wichtigen Frage gewährleistet werden kann.
  - Die unter Ziffer 4 beschriebene Ausnahmeregelung für *organic varieties suitable for organic production* (Begriff ist noch nicht definiert), dass die Prüfung der Nachhaltigkeitskriterien ggf. auch auf Low-Input-Flächen durchgeführt werden kann, lehnen wir strikt ab.
  
- Artikel 53 Registrierung von Erhaltungssorten
  - Lt. Verordnung ist die Registrierung einer Erhaltungssorte u.a. nicht möglich, wenn die Registrierung im Sortenregister mit einer amtlichen Beschreibung erst vor weniger als 2 Jahren gelöscht worden ist. Dieser Zeitraum sollte auf mindestens fünf Jahre ausgedehnt werden, so dass eine Registrierung als Erhaltungssorte frühestens nach fünf Jahren erfolgen kann.
  - Neben dem EU-Sortenschutz sollte zudem der nationale Sortenschutz als Ausschlusskriterium für die Registrierung als Erhaltungssorte gelten.
  
- Art. 61: Autorisierung des Anwenders die technische Prüfung auf VSCU vorzunehmen
  - Forderung: Präzisierung auf die Übernahme der Prüfung des gesamten Sortiments, und nicht nur für einzelne bzw. eigenes PRM.
  
- Artikel 70 Verfahren und Bedingungen für die Verlängerung der Zulassung
  - Ziff. 1.): Der Begriff „any Person“ muss spezifiziert werden. Eine Sortenverlängerung kann nur der Zulassungsträger beantragen.
  - Ziff. 4.): Eine Verlängerung der Zulassung durch die Behörde muss gestrichen werden.
  - Die Verlängerung der Zulassung einer Sorte muss immer in Verbindung mit der Verpflichtung zur Erhaltungszüchtung stehen.

- Artikel 80 Änderung der Kontroll-VO (2017/625)
  - In der PRM-VO muss die lückenlose Kontrolle jeder Partie in Feld und anhand von Saatgutproben festgelegt sein, und nicht nur in Anhang II.
  - In Art. 80 (PRM-VO) muss in Bezug auf die Einfügung von Art. 22a in die OCR (spezifische Anforderungen für PRM) festgelegt werden, dass in Abänderung von Art. 9, Absatz 1 bei PRM amtliche Kontrollen im Rahmen der Zertifizierung gemäß der Kategorien VBZ alle Saat- und Pflanzgutvermehrungsflächen bzw. -partien lückenlos für jede Partie und nicht risikobasiert durchzuführen sind. Dies muss hier bereits in Art. 22a definiert sein, und nicht erst über Delegierte Rechtsakte.
  - Diese lückenlose Kontrolle muss auch für QP und RNQPs gelten, die im Rahmen der PHR (2016/2031) kontrolliert werden.
  
- Art. 83: Inkrafttreten und Anwendung
  - Die PRM-VO soll nach 36 Monaten in Kraft treten. Es ist nicht sichergestellt, dass zu diesem Zeitpunkt alle 15 Delegierten und 23 Durchführungsrechtsakte fertiggestellt sind. Darüber hinaus muss auch noch eine Umsetzung in nationales Recht erfolgen.
  - Deshalb darf die PRM-VO erst 24 Monate nach Fertigstellung des letzten Delegierten bzw. Durchführungsrechtsaktes Anwendung finden.
  
- Anhang II Kartoffelpflanzgut
  - Eine klare Zugehörigkeit von Kartoffeln zu den Anhängen/Kapiteln ist nicht erkennbar. Hier fehlt eine klare Systematik. Sinnvoll ist daher die Erfassung aller Kriterien zu Kartoffeln in einem eigenen Kapitel.

\*\*\*