

Handlungsspielräume Deutschlands für ein nationales Glyphosatverbot nach EU-Recht



**Rechtsgutachten von Ida Westphal,
Ass. iur. im Auftrag der Heinrich-Böll-Stiftung**

Januar 2024

 **HEINRICH
BÖLL
STIFTUNG**

Inhaltsverzeichnis

A. Einleitung	3
B. Erneuerte Wirkstoffgenehmigung für Glyphosat bis 2033	4
C. Der Rechtsrahmen für Wirkstoffe und Pflanzenschutzmittel	6
I. EU-rechtlicher Rahmen für Pestizide, Wirkstoffgenehmigungen und Zulassungen von Pflanzenschutzmitteln	6
II. Nationale Ebene: Pflanzenschutzgesetz und Pflanzenschutzanwendungsverordnung	8
1. Zulassung von Pflanzenschutzmitteln	8
2. Reduktion des Pestizideinsatzes, Anwendungsbedingungen für Pflanzenschutzmittel und Glyphosatverbot	8
D. Rechtliche Möglichkeiten, Glyphosat »vom Markt [zu] nehmen«	11
I. Handlungsmöglichkeiten nach PflSchG und PSM-VO	11
1. Allgemeine Regelungen durch Rechtsverordnungen	11
a. Verbot oder Vorschriften per Rechtsverordnung nach § 6 PflSchG	11
b. Verbot oder Beschränkungen nach § 14 PflSchG	11
c. Verhältnis der Verordnungsermächtigungen	12
2. Handlungsmöglichkeiten auf Ebene der Zulassung eines Pflanzenschutzmittels	12
a. Verweigerung der (erneuten) Zulassung	13
b. Änderung oder Aufhebung der Zulassung	14
c. Verweigerung oder Aufhebung der Zulassung infolge einer vergleichenden Bewertung	14
d. Mit der Zulassung verbundene Regelungen	15
3. Einzelfallmaßnahmen zur Anwendung	15
II. Exkurs 1: Luxemburg	15
III. Exkurs 2: Österreich	17
IV. Zwischenergebnis	18
E. Vereinbarkeit mit EU-Recht	19
I. Verweigerung der Zulassung wegen spezifischer Bedingungen im Mitgliedstaat (Art. 36 Abs. 3 PSM-VO) ..	19
II. Verbot aus Vorsorgegründen	21
III. Schutzintensivierungsklausel im Binnenmarkt	22
F. Fazit	22
Impressum	24

A. Einleitung

Nach der erneuerten Wirkstoffgenehmigung für Glyphosat auf EU-Ebene bis 2033 stellt sich die Frage, ob ein Glyphosatverbot auf nationaler Ebene im Einklang mit EU-Recht steht. Denn die Umsetzung eines Verbots ist Teil der Koalitionsvereinbarung der Regierungsparteien.

Der aktuelle Koalitionsvertrag formuliert unter dem Abschnitt »Landbau« das Ziel, vor dem Hintergrund des Biodiversitätsverlusts als ökologische Krise den Einsatz von Pflanzenschutzmitteln auf das notwendige Maß zu begrenzen. Teil der programmatischen Aussagen dieses Abschnitts ist, »Glyphosat bis Ende 2023 vom Markt [zu nehmen]«.¹ Indem der Text von »Glyphosat« spricht, ist zunächst der Wirkstoff angesprochen, im Kern soll es wohl aber um Pflanzenschutzmittel gehen, die den Wirkstoff enthalten.²

Das Gutachten leitet mit der Entstehungsgeschichte der Erneuerung der Wirkstoffgenehmigung für Glyphosat auf EU-Ebene ein (B.) und zeigt auf, was der Rechtsrahmen für die Genehmigung von Wirkstoffen und die Zulassung von Pflanzenschutzmitteln ist (C.). Sodann werden die rechtlichen Handlungsmöglichkeiten für eine Umsetzung der Koalitionsvereinbarung aufgezählt (D.) und in der Folge auf die Vereinbarkeit mit EU-Recht geprüft (E.).

1 SPD/Bündnis 90/Die Grünen/FDP, Mehr Fortschritt wagen: Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, S. 37.

2 In der Zuständigkeitsaufteilung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten liegt die Zuständigkeit für die Genehmigung von Wirkstoffen aber vor allem bei der EU. Dazu im Einzelnen unter C.

B. Erneuerte Wirkstoffgenehmigung für Glyphosat bis 2033

Mit der Durchführungsverordnung (EU) 2017/2324³ verlängerte die Europäische Kommission im Dezember 2017 die Genehmigung für den Wirkstoff Glyphosat zunächst für weitere fünf Jahre bis zum 15. Dezember 2022. Die Verlängerung erfolgte für nur fünf Jahre aus Gründen des Risikomanagements: Vor dem Hintergrund, dass Glyphosat »eines der am häufigsten eingesetzten Herbizide in der Union ist«,⁴ sollte eine »vorrangige Neubewertung von Glyphosat gegenüber anderen Wirkstoffen« sichergestellt werden.⁵ Im Dezember 2022 verlängerte die Europäische Kommission die Genehmigung um ein weiteres Jahr bis zum 15. Dezember 2023, da zu erwarten war, dass das Genehmigungsverfahren nicht vor Ablauf der Genehmigung abgeschlossen werden könnte.⁶

Im Jahr 2019⁷ stellte ein Konsortium von mehreren Unternehmen, darunter die Bayer Agriculture BVBA sowie Syngenta Crop Protection AG, unter dem Namen »Glyphosate Renewal Group« (mittlerweile »Glyphosate Task Force 2«; in der Folge: Antragsteller)⁸ einen Antrag auf Erneuerung der Genehmigung. Auf die Einreichung des »renewal dossiers« folgte eine ausführliche Auseinandersetzung mit dem Dossier, an dem folgende Stellen beteiligt waren:

- die »Assessment Group on Glyphosate« (AGG; eine Gruppe aus den Mitgliedstaaten Ungarn, Frankreich, Niederlande und Schweden, die gemeinsam das Amt der Berichterstattung für das Erneuerungsverfahren angenommen haben⁹),
- die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA),
- die Europäische Chemikalienagentur (ECHA) und dessen Ausschuss für Risikobeurteilung,
- die Mitgliedstaaten, sowie
- die Europäische Kommission.¹⁰

3 Durchführungsverordnung (EU) 2017/2324 der Kommission vom 12. Dezember 2017 zur Erneuerung der Genehmigung des Wirkstoffs Glyphosat gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln und zur Änderung des Anhangs der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 540/2011 der Kommission, ABl. L 333 v. 15.12.2017, S. 10 ff.

4 Erwägungsgrund Nr. 19 Durchführungsverordnung (EU) 2017/2324 (Fn. 3).

5 Erwägungsgrund Nr. 20 Durchführungsverordnung (EU) 2017/2324 (Fn. 3).

6 Durchführungsverordnung (EU) 2022/2364 vom 2.12.2022 zur Änderung der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 540/2011 hinsichtlich der Verlängerung der Dauer der Genehmigung für den Wirkstoff Glyphosat, ABl. L 312 v. 5.12.2022, S. 99. Diese Möglichkeit besteht nach Art. 17 PSM-VO.

7 Der Antrag ist drei Jahre vor Ablauf der Genehmigung einzureichen, s. Art. 15 Abs. 1 PSM-VO, Art. 1 Abs. 1 UAbs. 1 Durchführungsverordnung 844/2012 der Kommission vom 18. September 2012 zur Festlegung der notwendigen Bestimmungen für das Erneuerungsverfahren für Wirkstoffe gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln, ABl. L 252 vom 19.9.2012, S. 26 (nunmehr abgelöst durch Art 5 Durchführungsverordnung 2020/1740).

8 Siehe hierzu die Eigendarstellung des Zusammenschlusses unter: <https://www.glyphosate.eu/what-is-the-glyphosate-renewal-group/> (letzter Zugriff: 15.12.2023). Aus dem EFSA-Peer Review ergibt sich, dass das Konsortium nach anfänglich neun Unternehmen nunmehr aus acht Unternehmen besteht, s. EFSA, Peer Review of the pesticide risk assessment of the active substance glyphosate, EFSA Journal 2023;21(7): 8164, S. 3.

9 Art. 7 Abs. 2 PSM-VO sieht die Möglichkeit vor, dass die Bewertung des Antrags durch mehrere Mitgliedstaaten erfolgen kann. S. dazu die Durchführungsverordnung (EU) 2019/724 der Kommission vom 10. Mai 2019 zur Änderung der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 686/2012 hinsichtlich der Benennung von berichterstattenden und mitberichterstattenden Mitgliedstaaten für die Wirkstoffe Glyphosat, Lambda-Cyhalothrin, Imazamox und Pendimethalin sowie zur Änderung der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 844/2012 hinsichtlich einer möglichen gemeinsamen Übernahme der Rolle des berichterstattenden Mitgliedstaats durch eine Gruppe von Mitgliedstaaten, ABl. L 124 vom 13.5.2019, S. 32.

10 Eine ausführliche Chronologie findet sich auf den Glyphosat-Themenseiten sowohl der Europäischen Kommission unter: https://food.ec.europa.eu/plants/pesticides/approval-active-substances/renewal-approval/glyphosate_en (letzter Zugriff: 15.12.2023), als auch der EFSA unter: <https://www.efsa.europa.eu/en/topics/topic/glyphosate> (Stand: 13.9.2023; letzter Zugriff: 15.12.2023).

Die AGG legte im Juni 2021 einen Entwurf für einen Bewertungsbericht vor und schlug vor, die Genehmigung zu erneuern.¹¹ In der Folge führten EFSA und ECHA parallele Konsultationen mit der Öffentlichkeit durch,¹² die insgesamt zu 416 Stellungnahmen führten.¹³ Die Berücksichtigung der Stellungnahmen und zusätzlichen Informationen der Antragsteller führte dazu, dass die Annahme von Schlussfolgerungen über den Antrag auf Juli 2023 verschoben wurde.

Im Mai 2022 veröffentlichte der Ausschuss für Risikobeurteilung der ECHA eine Stellungnahme zur Einstufung und Kennzeichnung von Glyphosat auf Grundlage von Art. 37 Abs. 4 der Verordnung (EG) 1272/2008^{14,15} Die ECHA qualifizierte darin Glyphosat weiterhin als »causing serious eye damage« sowie als »toxic to aquatic life«, jedoch nicht als karzinogen.¹⁶ Im Juli 2023 veröffentlichte die EFSA ihre Schlussfolgerungen zum Glyphosate Peer Review der EFSA.¹⁷ Im September und Oktober 2023 veröffentlichte die Europäische Kommission je einen aktualisierten Entwurf des Berichts über die Erneuerung sowie den Entwurf einer Verordnung zur Genehmigung des Wirkstoffs.¹⁸

In Abstimmungen im Ständigen Ausschuss für Pflanzen, Tiere, Lebensmittel und Futtermittel am 13.10.2023 sowie im Berufungsausschuss am 16.11.2023 gab es keine qualifizierte Mehrheit der Mitgliedstaaten für die Genehmigung, sodass die Kommission ohne Zustimmung der Mitgliedstaaten tätig werden konnte.¹⁹ Sie verlängerte die Genehmigung für den Wirkstoff Glyphosat mit Durchführungsverordnung 2023/2660 vom 28. November 2023²⁰ um weitere zehn Jahre. Die Durchführungsverordnung gilt ab dem 16.12.2023.²¹

Das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) hat angekündigt, Zulassungen für Pflanzenschutzmittel, die den Wirkstoff Glyphosat enthalten und bis zum 15.12.2023 gelten, bis zum 15.12.2024 zu verlängern. Darüber hinaus erwartet es Erneuerungsanträge für Zulassungen innerhalb der dreimonatigen Frist nach der Wirkstoffgenehmigungserneuerung.²²

11 Entsprechend Art. 11 Durchführungsverordnung (EU) Nr. 844/2012 (Fn. 7).

12 Entsprechend Art. 12 Durchführungsverordnung (EU) Nr. 844/2012 (Fn. 711).

13 EFSA, Glyphosate consultations: over 400 submissions collected, Pressemeldung vom 2.12.2021, abrufbar unter: <https://www.efsa.europa.eu/en/news/glyphosate-consultations-over-400-submissions-collected> (Stand: 2.12.2021; letzter Zugriff: 15.12.2023).

14 Verordnung (EG) Nr. 1272/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über die Einstufung, Kennzeichnung und Verpackung von Stoffen und Gemischen, zur Änderung und Aufhebung der Richtlinien 67/548/EWG und 1999/45/EG und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1907/2006, ABl. L 353 v. 31.12.2008, S. 1.

15 ECHA, Committee for Risk Assessment – RAC, Opinion proposing harmonized classification and labelling at EU level of glyphosate (ISO); N-(phosphonomethyl)glycine, EC Number: 213-997-4, CAS Number: 1071-83-6, CLH-O-0000007122-85-01/F, angenommen am 30.5.2022, abrufbar unter: <https://echa.europa.eu/documents/10162/5702e99d-d503-f154-226f-d8ab070ac47a> (letzter Zugriff: 15.12.2023).

16 ECHA, Committee for Risk Assessment – RAC (Fn. 15), S. 19, 94, 147 (»classification as Aquatic Chronic 2«).

17 Entsprechend Art. 13 Durchführungsverordnung (EU) Nr. 844/2012 (Fn. 7).

18 Entsprechend Art. 14 Durchführungsverordnung (EU) Nr. 844/2012 (Fn. 7).

19 Mit Links zu den Zusammenfassungen der jeweiligen Diskussionen s. die Glyphosat-Themenseite der Europäischen Kommission (Fn. 10).

20 Durchführungsverordnung (EU) 2023/2660 der Kommission vom 28. November 2023 zur Erneuerung der Genehmigung für den Wirkstoff Glyphosat gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Änderung der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 540/2011 der Kommission, ABl. L v. 29.11.2023, S. 1.

21 S. Art. 3 UAbs. 2 Durchführungsverordnung (EU) 2023/2660 (Fn. 20).

22 BVL, Zulassungsende von Pflanzenschutzmitteln mit dem Wirkstoff Glyphosat angepasst, Fachmeldung vom 4.12.2024, abrufbar unter: https://www.bvl.bund.de/SharedDocs/Fachmeldungen/04_pflanzenschutzmittel/2023/2023_12_04_Fa_Zulassungsende_PSM_Glyphosat.html (letzter Zugriff: 15.12.2023).

C. Der Rechtsrahmen für Wirkstoffe und Pflanzenschutzmittel

Das Pflanzenschutzrecht ist Sicherheitsrecht und legt als solches nicht nur die Anwendungsbedingungen für Pflanzenschutzmittel fest, sondern schafft auch Möglichkeiten, besonders problematische Anwendungen zu verbieten oder zu beschränken.²³ Anwendungsverbote oder -beschränkungen, die sich auf ein konkretes Mittel oder bestimmte Flächen beziehen, erfolgen in der Regel per Rechtsverordnung, aber auch durch Anordnungen von Behörden im Einzelfall.²⁴ Allgemein dient Pflanzenschutzrecht der Gefahrenabwehr, der Vorsorgegrundsatz gewinnt aber zunehmend an Bedeutung (insbes. im Zulassungsverfahren).²⁵

Zur Erfüllung seiner Funktionen im Falle von Risiken oder Gefahren durch ein Pflanzenschutzmittel stehen nach dem Pflanzenschutzrecht unterschiedliche rechtliche Handlungsmöglichkeiten zur Verfügung. Um Glyphosat vom Markt zu nehmen, braucht es nicht notwendigerweise ein vollständiges Verbot, sondern können auch andere Maßnahmen sich faktisch auf die Marktsituation auswirken und insofern ebenfalls von der Formulierung »vom Markt nehmen« erfasst sein (dazu ausführlich unter D.).

Das Pflanzenschutzgesetz sowie die zugehörigen Rechtsverordnungen sind nationale Maßnahmen vor dem Hintergrund der EU-Verordnung über Pflanzenschutzmittel als einer harmonisierenden und in den Mitgliedstaaten ohne weitere Umsetzung unmittelbar geltenden EU-Maßnahme (zum EU-Rahmen unter I.). Die nationalen Vorschriften (dazu unter II.) konkretisieren die Durchführung, um die Anwendung der unmittelbar geltenden Verordnung zu gewährleisten.²⁶ Sie sind im Lichte der EU-Vorschriften auszulegen und zu interpretieren. Im Falle einer Kollision hat das EU-Recht Anwendungsvorrang.

I. EU-rechtlicher Rahmen für Pestizide, Wirkstoffgenehmigungen und Zulassungen von Pflanzenschutzmitteln

Der Einsatz von Pestiziden soll laut der Biodiversitätsstrategie der EU reduziert werden. Hierzu macht die EU-Pestizidrichtlinie (Pestizid-RL)²⁷ Vorgaben zur nachhaltigen Verwendung von Pestiziden. Ziel ist, die Risiken für Mensch und Umwelt durch Pestizide zu verringern, sowie integrierten Pflanzenschutz und alternative Methoden zu fördern (Art. 1 Pestizid-RL). Die Pestizid-RL soll durch eine Verordnung ersetzt werden, um die Wirkung zu verbessern. Ein Entwurf für die Verordnung liegt bereits vor.²⁸ Grund für die avisierten Änderungen und insbesondere für den Vorschlag eines Wechsels zu einer Regelung per Verordnung ist ein Vollzugsdefizit im Anwendungsbereich der Pestizid-RL.²⁹ Der Entwurf für die Verordnung ist in der ersten Lesung im Europäischen Parlament zunächst abgelehnt worden.³⁰

23 Köpl, in: Dombert/Witt, Agrarrecht, 3. Aufl. 2022, § 19 Rn. 71.

24 Köpl, in: Dombert/Witt, Agrarrecht, 3. Aufl. 2022, § 19 Rn. 76, 90.

25 Köpl, in: Dombert/Witt, Agrarrecht, 3. Aufl. 2022, § 19 Rn. 1.

26 S. dazu Art. 291 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

27 Richtlinie 2009/128/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 über einen Aktionsrahmen der Gemeinschaft für die nachhaltige Verwendung von Pestiziden, ABl. L 309 v. 21.10.2009, S. 71.

28 European Commission, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the sustainable use of plant protection products and amending Regulation (EU) 2021/2115 vom 22.6.2022, COM(2022) 305 final.

29 European Commission, Proposal (Fn. 28), S. 2.

30 European Parliament, Legislative Train Schedule: Proposal for a regulation on the sustainable use of plant protection products, abrufbar unter: <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/spotlight-JD22/file-sustainable-use-of-pesticides-%E2%80%93-revision-of-the-eu-rules> (Stand: 23.11.2023; letzter Zugriff: 15.12.2023).

Die Genehmigung von Pflanzenschutzwirkstoffen und die Zulassung von Pflanzenschutzmitteln sind auf EU-Ebene in der Verordnung über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln³¹ (im Folgenden: PSM-VO) geregelt. Diese sieht ein duales Zulassungsverfahren vor:³² Die Genehmigung von Pflanzenschutzwirkstoffen findet auf EU-Ebene, die Zulassung von Pflanzenschutzmitteln durch die Mitgliedstaaten statt.³³ Wirkstoffe werden in einem Verfahren, in dem die Mitgliedstaaten, die EFSA, die ECHA und die EU-Kommission zusammenwirken, genehmigt. Das Genehmigungsverfahren wird auf Antrag eines Wirkstoffherstellers angestoßen. Die PSM-VO enthält einen Katalog mit Kriterien, die für die Genehmigung von Wirkstoffen angegeben werden und erfüllt sein müssen. Ziel der PSM-VO ist ein hohes Schutzniveau für die Gesundheit von Mensch und Tier und für die Umwelt sowie die Einhaltung des Vorsorgeprinzips (Art. 1 Abs. 3, Abs. 4 PSM-VO). Im Einklang hiermit werden für die Genehmigung von Wirkstoffen Umwelt- und Gesundheitsrisiken geprüft. Nach Art. 4 Abs. 1 i. V. m. Abs. 2 und Abs. 3 PSM-VO ist dabei auf die erwartete Wirkung bei der Verwendung der Pflanzenschutzmittel, die die Wirkstoffe enthalten werden, oder auf Auswirkungen durch ihre Rückstände abzustellen. Geprüft wird, ob die Rückstände der daraus hergestellten Pflanzenschutzmittel mit »schädlichen Auswirkungen auf die Gesundheit von Menschen [...] oder von Tieren [...] [oder] auf das Grundwasser« oder mit »unannehmbaren Auswirkungen auf die Umwelt« einhergehen (Art. 4 Abs. 2 PSM-VO). Nach der PSM-VO genehmigte Wirkstoffe werden zudem in die Durchführungsverordnung (EU) Nr. 540/2011³⁴ aufgenommen.³⁴ Eine Genehmigung ist immer zeitlich begrenzt und muss regelmäßig erneuert werden (Art. 5, 14 PSM-VO).

Pflanzenschutzmittel dürfen in der EU nur in den Verkehr gebracht und angewendet werden, wenn sie in dem jeweiligen Mitgliedstaat gemäß der PSM-VO zugelassen sind (Art. 28 PSM-VO). Entscheidend für die Einordnung als Pflanzenschutzmittel ist der Verwendungszweck (Art. 2 Abs. 1 PSM-VO). Art. 29 PSM-VO enthält Anforderungen, die für die Zulassung eines Pflanzenschutzmittels in der EU erfüllt sein müssen. Voraussetzung ist, dass die enthaltenen Wirkstoffe, Safener und Synergisten genehmigt und die enthaltenen Beistoffe zugelassen sind (Art. 29 Abs. 1 lit. a, lit. c PSM-VO). Für die Zulassung von Pflanzenschutzmitteln ist erforderlich, dass sie keine unannehmbaren Auswirkungen für Menschen, Tiere und die Umwelt haben (Art. 29 Abs. 1 lit. e i. V. m. Art. 4 Abs. 3 PSM-VO).

Für die Zulassung von Pflanzenschutzmitteln muss ein Antrag auf Zulassung in allen Mitgliedstaaten gestellt werden, in denen das Produkt in Verkehr gebracht werden soll (Art. 33 Abs. 1 PSM-VO). Die Prüfung der Zulassung wird in der Regel von demjenigen Mitgliedstaat vorgenommen, den das antragstellende Unternehmen in dem Antrag auf Zulassung angibt (Art. 33 Abs. 3 lit. b, 35 PSM-VO). Ziel der Prüfung ist, ob das Pflanzenschutzmittel bei Verwendung in der Zone die Anforderungen des Art. 29 PSM-VO erfüllt (Art. 36 Abs. 1 UAbs. 2 PSM-VO). Alle anderen Mitgliedstaaten, in denen ein Antrag gestellt wurde, setzen derweil die Prüfung aus (Art. 35 UAbs. 3 PSM-VO), werden aber in dem Verfahren zur Stellungnahme aufgefordert (Art. 36 Abs. 1 S. 2, Art. 37 Abs. 4 PSM-VO). Nachdem eine Zulassung in dem bewertenden Mitgliedstaat erfolgt ist, müssen die aussetzenden Mitgliedstaaten innerhalb einer Frist von 120 Tagen nach Erhalt eines Bewertungsberichts sowie der Kopie der Zulassung über die Zulassung oder Verweigerung aufgrund der Schlussfolgerungen des bewertenden Mitgliedstaates entscheiden (Art. 37 Abs. 4 PSM-VO).

Wird der Antrag auf Zulassung erst später in einem anderen Mitgliedstaat der gleichen Zone³⁵ gestellt, gelten die Vorschriften über die gegenseitige Anerkennung (Art. 40 ff. PSM-VO). Mit der so zum Teil aufgeteilten und zum Teil nach Zonen zusammengeführten Zulassungsprüfung soll die Einheitlichkeit der Prüfung für eine Zone gewähr-

31 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln und zur Aufhebung der Richtlinien 79/117/EWG und 91/414/EWG des Rates, ABI. L 309 vom 24.11.2009, S. 1.

32 Kloepfer, Umweltrecht, S. § 19 Rn. 241.

33 Siehe auch Erwägungsgrund Nr. 10 PSM-VO.

34 S. Art. 13 Abs. 4 PSM-VO.

35 Die Zonen sind in Art. 3 Nr. 17 i.V.m. Anhang I PSM-VO definiert.

leistet werden.³⁶ Ein erneutes Prüfverfahren muss durchgeführt werden, wenn die Genehmigung für den in einem Pflanzenschutzmittel enthaltenen Wirkstoff erneuert wird (Art. 43 PSM-VO). Auch eine Aufhebung oder Änderung der Zulassung ist nach den Voraussetzungen des Art. 44 PSM-VO möglich, wenn »Anzeichen [bestehen], dass eine Anforderung gemäß Artikel 29 nicht mehr erfüllt ist« (Art. 44 Abs. 1 PSM-VO).

II. Nationale Ebene: Pflanzenschutzgesetz und Pflanzenschutzanwendungsverordnung

1. Zulassung von Pflanzenschutzmitteln

In Deutschland ist die Zulassung von Pflanzenschutzmitteln im Gesetz zum Schutz der Kulturpflanzen (Pflanzenschutzgesetz (PflSchG))³⁷ geregelt. Zweck des Gesetzes ist u.a., »Gefahren, die durch die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln oder durch andere Maßnahmen des Pflanzenschutzes, insbesondere für die Gesundheit von Mensch und Tier und für den Naturhaushalt, entstehen können, abzuwenden oder ihnen vorzubeugen« (§ 1 Nr. 3 PflSchG). Die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln bedarf der Zulassung des Pflanzenschutzmittels, sowie der Einhaltung der in der Zulassung festgelegten Anwendungsgebiete und -bedingungen (§ 12 Abs. 1 PflSchG).³⁸ Darüber hinaus gelten bestimmte Regeln für die Anwendung selbst, die im Falle der Nichteinhaltung behördliche Maßnahmen ermöglichen (§ 13 Abs. 3 PflSchG); Behörden können auch Ausnahmen hiervon genehmigen (§ 13 Abs. 4 PflSchG). Die Zulassungsvoraussetzungen für Pflanzenschutzmittel richten sich EU-einheitlich nach Art. 29 PSM-VO (s.o.). Zuständig für die Zulassung ist nach § 33 Abs. 1 PflSchG das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL). Das Zulassungsverfahren richtet sich weiter nach der Verordnung über Zulassungs- und Genehmigungsverfahren für Pflanzenschutzmittel (Pflanzenschutzmittelverordnung (PflSchMV)).³⁹ Es sind »die aus dem Genehmigungsverfahren abgeleiteten Erkenntnisse über die Eigenschaften des Wirkstoffes zu Grunde zu legen« (§ 35 Abs. 1 PflSchG) sowie die Leitlinien (nach Art. 77 PSM-VO) zu berücksichtigen (§ 35 Abs. 2 PflSchG). Nach § 36 PflSchG kann die Zulassung ergänzende Anwendungs- oder Nebenbestimmungen zum Schutz von Umwelt und Gesundheit festlegen; abweichende Bestimmungen per Rechtsverordnung sind möglich (§ 36 Abs. 6 PflSchG). Nach § 36 Abs. 5 PflSchG ist es möglich, dass während der Dauer der Zulassung bestimmte Erkenntnisse gesammelt werden müssen.

2. Reduktion des Pestizideinsatzes, Anwendungsbedingungen für Pflanzenschutzmittel und Glyphosatverbot

Das EU-Recht sieht vor, dass die Mitgliedstaaten Nationale Aktionspläne (NAP) erlassen, »in denen ihre quantitativen Vorgaben, Ziele, Maßnahmen und Zeitpläne zur Verringerung der Risiken und der Auswirkungen der Verwendung von Pestiziden auf die menschliche Gesundheit und die Umwelt festgelegt werden und mit denen die Entwicklung und Einführung des integrierten Pflanzenschutzes sowie alternativer Methoden oder Verfahren gefördert werden, um die Abhängigkeit von der Verwendung von Pestiziden zu verringern«.⁴⁰ Der NAP befindet sich derzeit in Überarbeitung und

36 S. z. B. Erwägungsgrund Nr. 25 PSM-VO mit dem Ziel der Vorhersehbarkeit, Effizienz und Kohärenz in der Pflanzenschutzmittelzulassung, sowie Erwägungsgrund Nr. 29 PSM-VO mit dem Ziel des freien Warenverkehrs als Grundlage für das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung; ebenso Art. 1 Abs. 3 PSM-VO, der als Ziel der Verordnung auch das bessere Funktionieren des Binnenmarktes benennt.

37 Pflanzenschutzgesetz vom 6. Februar 2012 (BGBl. I S. 148; 1281), zuletzt durch Artikel 2 Absatz 15 des Gesetzes vom 20. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2752) geändert.

38 Zum Begriff des Anwendungsgebiets s. § 2 Nr. 13 PflSchG.

39 Pflanzenschutzmittelverordnung vom 15. Januar 2013 (BGBl. I S. 74).

40 Art. 4 Abs. 1 UAbs. 1 Pestizid-RL (Fn. 27). Eine EU-weite Übersicht findet sich unter: https://food.ec.europa.eu/plants/pesticides/sustainable-use-pesticides/national-action-plans_en (letzter Zugriff: 15.12.2023).

soll einen »integralen Bestandteil« eines Gesamtkonzepts zur Pflanzenschutzmittel-Reduktion bilden.⁴¹ Die Eckpunkte für die Überarbeitung des NAP erwähnen Glyphosat nicht ausdrücklich. Ziel ist aber, die »Anwendung von Pflanzenschutzmitteln auf das notwendige Maß [zu beschränken] und die ausgebrachte Menge ambitioniert [zu reduzieren]«.⁴²

Die Verordnung über Anwendungsverbote für Pflanzenschutzmittel (Pflanzenschutz-Anwendungsverordnung (PflSchAnwV))⁴³ enthält Anwendungsverbote und Anwendungsbedingungen für Pflanzenschutzmittel. Anwendungsverbote können vollständig (§ 1 i.V.m. Anlage 1 PflSchAnwV) oder eingeschränkt (§ 2 i.V.m. Anlage 2 PflSchAnwV) sein. Sie können sich auch auf bestimmte Gebiete beziehen, wie Gebiete mit Bedeutung für den Naturschutz (§ 4 PflSchAnwV) oder Gewässer (§ 4a PflSchAnwV). Daneben gibt es Anwendungsbeschränkungen (§ 3 i.V.m. Anlage 3 PflSchAnwV), besondere Anwendungsbedingungen (§ 3b i.V.m. Anlage 3 PflSchAnwV), sowie besondere Abgabebedingungen (§ 3a i.V.m. Anlage 4 PflSchAnwV).

2021 wurden spezielle Regelungen für Glyphosat in die PflSchAnwV aufgenommen. Grund hierfür war der Schutz der Artenvielfalt.⁴⁴ Glyphosat sowie Glyphosat-Trimesium wurden als Stoffe der Liste in Anlage 1 durch Artikel 1 der Fünften Verordnung zur Änderung der Pflanzenschutz-Anwendungsverordnung (5. PflSchAnwVÄndV)⁴⁵ hinzugefügt. Beide Wirkstoffe waren damit zunächst von einem vollständigen Anwendungsverbot erfasst (§§ 1, 9 i.V.m. Anlage 1 Nr. 27a, 27b PflSchAnwV). Nach § 9 PflSchAnwV sollte dieses generelle Anwendungsverbot am 1. Januar 2024 in Kraft treten. Es gilt für Pflanzenschutzmittel, die aus diesem Stoff bestehen oder ihn enthalten (§ 1 PflSchAnwV), und erstreckt sich auch auf die Einfuhr (§ 5 Abs. 1 PflSchAnwV).

Bereits ab dem Zeitpunkt der Geltung der Änderung im Jahr 2021 wurden mit sofortiger Wirkung die Anwendungsmöglichkeiten der beiden Wirkstoffe Glyphosat und Glyphosat-Trimesium in der Landwirtschaft eingeschränkt und die Anwendung in Haus- und Kleingärten, sowie auf Flächen in der Nutzung der Allgemeinheit mit sofortiger Geltung untersagt (§ 3 Abs. 1 i.V.m. Anlage 3 Nr. 4, Nr. 5 PflSchAnwV). Darüber hinaus wurden mit § 3b i.V.m. Anlage 3 Nr. 4, Nr. 5 PflSchAnwV besondere Anwendungsbedingungen für Glyphosat geschaffen. Sie beinhalten, dass die Anwendung von Glyphosat nur erlaubt ist, soweit vorbeugende Maßnahmen nicht durchgeführt werden können und andere technische Maßnahmen nicht zumutbar sind (§ 3b Abs. 2 PflSchAnwV). Weiterhin gelten Vorschriften für die Anwendung zur Vorsaatsbehandlung (§ 3b Abs. 3 PflSchAnwV), auf Grünland (§ 3b Abs. 4), sowie für die Späternte und den Einsatz in Wasserschutzgebieten, Heilquellenschutzgebieten und Kern- und Pflegezonen von Biosphärenreservaten (§ 3b Abs. 5 PflSchAnwV). Diese Anwendungsbeschränkungen sollten ursprünglich bis zum Inkrafttreten des generellen Anwendungsverbots für Glyphosat, d. h. bis Ende 2023 gelten.⁴⁶

In der Begründung heißt es zum Glyphosatverbot:

»Bis [Ende 2023] ist der Wirkstoff auf EU-Ebene noch genehmigt bzw. bestehen noch Abverkaufs- und Aufbrauchfristen, so dass ein vollständiges Verbot EU-rechtlich nicht zulässig ist. Zur Zeit läuft ein Verfahren zur Erneuerung der Wirkstoffgenehmigung. Sollten sich in diesem Zusammenhang Änderungen der Dauer der Wirkstoffgenehmigung ergeben, ist das Datum des vollständigen Anwendungsverbots ggf. anzupassen.«⁴⁷

41 BMEL, Nationaler Aktionsplan zur nachhaltigen Anwendung von Pflanzenschutzmitteln (Stand: 15.12.2022), abrufbar unter: <https://www.bmel.de/DE/themen/landwirtschaft/pflanzenbau/pflanzenschutz/aktionsplan-anwendung-pflanzenschutzmittel.html> (letzter Zugriff 13.12.2023).

42 BMEL, Sitzung des Forums NAP am 29. und 30. November 2022, abrufbar unter: https://www.nap-pflanzenschutz.de/fileadmin/SITE_MASTER/content/Bilder/Forum_NAP/Forum_Nov_2022/Positionspapier>Weiterentw_NAP-PS_oA.pdf (letzter Zugriff: 26.10.2023).

43 Pflanzenschutz-Anwendungsverordnung vom 10. November 1992 (BGBl. I S. 1887), zuletzt durch Artikel 2 der Verordnung vom 1. Juni 2022 (BGBl. I S. 867) geändert.

44 BR-Drs. 305/21, S. 8.

45 Fünfte Verordnung zur Änderung der Pflanzenschutz-Anwendungsverordnung vom 2. September 2021, BGBl. I S. 4111.

46 S. Artikel 3 Abs. 2 der 5. PflSchAnwVÄndV (s. Fn. 45).

47 BR-Drs. 305/21, S. 20.

Ebenfalls heißt es:

»Je nach Entscheidung auf EU-Ebene kann eine Überprüfung der Regelungen erforderlich sein. Wird der Wirkstoff nicht wieder genehmigt, dürfen keine entsprechenden Pflanzenschutzmittel mehr zugelassen werden, eine Evaluierung der Vorschriften ist dann nicht erforderlich. Erfolgt eine Wiedergenehmigung, wird eine Überprüfung der Verordnung anhand der konkreten Entscheidung erforderlich sein.«⁴⁸

Das Ministerium ging also bei der Änderung der Verordnung davon aus, dass das Verbot an die Dauer der Wirkstoffgenehmigung anzupassen ist. Daraus ergibt sich zugleich, dass das Verbot nicht (in dieser Form) in Kraft treten sollte, wenn die Genehmigung auf EU-Ebene erteilt würde. Dies wurde so allerdings nicht in der Norm selbst geregelt, sondern geht nur aus der Begründung hervor. Schon kurz nach erfolgter Wirkstoffgenehmigung sprach sich das Verwaltungsgericht Aachen (VG Aachen) im Rahmen eines Eilverfahrens zweier Landwirte dafür aus, dass das Verbot nach der Wirkstoffgenehmigung ab dem 1.1.2024 auch ohne vorherige Änderung der PflSchAnwV nicht mehr angewendet, d. h. durchgesetzt, werden dürfe. Dies folge aus dem Anwendungsvorrang des EU-Rechts, d. h. im Falle einer Kollision zwischen EU-Recht und nationalem Recht findet die nationale Vorschrift keine Anwendung. In dem vorliegenden Fall könne eine Kollision zwischen dem Glyphosatverbot in § 9 PflSchAnwV und der Verordnung zur erneuten Wirkstoffgenehmigung liegen.⁴⁹

Aus diesem Grund, sowie zur Herstellung von Planungssicherheit hat das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) nach erfolgter Wirkstoffgenehmigung für Glyphosat eine Eilrechtsverordnung mit Geltung ab dem 31.12.2023 verabschiedet, mit der sowohl die Anwendungsbeschränkungen für Glyphosat vorläufig weitergelten und das allgemeine Anwendungsverbot für Glyphosat vorläufig ausgesetzt wird.⁵⁰ Sie tritt am 30. Juni 2024 wieder außer Kraft,⁵¹ sodass – sofern es bis dahin keine anderweitige Regelung gibt – dann das allgemeine Anwendungsverbot wieder auflebt, sowie die Beendigung der Anwendungsbeschränkungen eintritt.

48 BR-Drs. 305/21, S. 16.

49 VG Aachen, Beschluss v. 4.12.2023, 7 L 280/23, abrufbar unter: https://www.justiz.nrw/nrwe/ovgs/vg_aachen/j2023/7_L_980_23_Beschluss_20231204.html (letzter Zugriff: 10.12.2023). Das Gericht sah wegen des Anwendungsvorrangs des EU-Rechts keinen Anordnungsgrund, d. h. keine »Gefahr einer Rechtsverletzung oder -erschwerung« auf Seiten der Landwirte, die das Eilverfahren angestrengt hatten.

50 Verordnung zur vorläufigen Regelung der Anwendung bestimmter Pflanzenschutzmittel, BGBl. I Nr. 360 vom 15.12.2023. Siehe dazu auch BMEL, Glyphosat-Eilverordnung sorgt für Planungssicherheit, Pressemitteilung Nr. 147/2023 vom 15.12.2023, abrufbar unter: <https://www.bmel.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2023/147-glyphosat.html> (letzter Zugriff: 15.12.2023).

51 S. § 3 der Verordnung (Fn. 50).

D. Rechtliche Möglichkeiten, Glyphosat »vom Markt [zu] nehmen«

Vor dem Hintergrund des dargestellten Rechtsrahmens stellt sich die Frage, welche rechtlichen Möglichkeiten bestehen, Glyphosat »vom Markt zu nehmen« (I.). Deutschland ist nicht der erste Mitgliedstaat, der sich vorgenommen hat, Glyphosat zu verbieten. Bereits in Luxemburg und Österreich wurde versucht, Glyphosat zu verbieten. Diese Beispiele werden als Exkurse (II., III.) erörtert.

I. Handlungsmöglichkeiten nach PflSchG und PSM-VO

Neben Rechtsverordnungen (1.) besteht die Möglichkeit, Zulassungen von Pflanzenschutzmitteln zu verweigern, zu ändern oder aufzuheben, oder sie mit (weiteren) Nebenbestimmungen zu versehen, die die praktische Bedeutung einschränken (2.). Daneben stehen Möglichkeiten für Maßnahmen im Einzelfall (3.).

1. Allgemeine Regelungen durch Rechtsverordnungen

Das PflSchG enthält mehrere Verordnungsermächtigungen. Für ein Verbot von bestimmten Pflanzenschutzmitteln sind vor allem zwei Verordnungsermächtigungen interessant.

a. Verbot oder Vorschriften per Rechtsverordnung nach § 6 PflSchG

Zunächst sieht § 6 PflSchG unter der Überschrift »Durchführung von Pflanzenschutzmaßnahmen« die Möglichkeit einer Rechtsverordnung »zur Erfüllung der in § 1 genannten Zwecke« vor, d. h.

- zum Schutz von Pflanzen vor Schadorganismen und nichtparasitären Beeinträchtigungen,
- zum Schutz von Pflanzenerzeugnissen vor Schadorganismen,
- zur Gefahrenabwehrung oder -vorbeugung, sowie
- zur Durchführung von Rechtsakten der EU.

»Pflanzenschutz« ist in § 2 Abs. 1 PflSchG legaldefiniert. Erfasst von der Verordnungsermächtigung in § 6 PflSchG sind sowohl präventive (Gefahrenvorbeugung) als auch repressive (Gefahrenabwehrung Pflanzenschutzmaßnahmen).⁵²

Einzelne Fälle, die die Vorschrift benennt, in denen das BMEL eine Rechtsverordnung erlassen kann und die für ein Glyphosatverbot in Betracht kommen, sind:

- das Vorschreiben bestimmter Pflanzenschutzmittel für die Bekämpfung bestimmter Schadorganismen (§ 6 Nr. 3 PflSchG; nach § 6 Abs. 4 PflSchG sind Schadorganismen auch Pflanzen, die »Schäden an Pflanzen hervorrufen können«);
- der Schutz von Tieren, Pflanzen oder Mikroorganismen vor einer Gefährdung durch Pflanzenschutzmittel (§ 6 Nr. 15 PflSchG).

Solche Verordnungen bedürfen des Einvernehmens weiterer Ministerien (Arbeit und Soziales sowie Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit), da sie sich im Fall Glyphosat auf die Anwendung eines bestimmten Pflanzenschutzmittels bzw. Stoffes beziehen (§ 6 Abs. 2 PflSchG).

b. Verbot oder Beschränkungen nach § 14 PflSchG

§ 14 PflSchG im Abschnitt zur »Anwendung von Pflanzenschutzmitteln« ist mit »Verbote« überschrieben. Nach § 14 PflSchG können per Rechtsverordnung »die Einfuhr, das Inverkehrbringen, das innergemeinschaftliche Verbringen und die Anwendung bestimmter Pflanzenschutzmittel oder von Pflanzenschutzmitteln mit bestimmten Stoffen« verboten

52 Köpl, in: Dombert/Witt, Agrarrecht, 3. Aufl. 2022, § 19 Rn. 77, 81.

oder eingeschränkt werden. Nach § 14 Abs. 1 Nr. 1 lit.a PflSchG ist ein generelles Verbot der Einfuhr, des Inverkehrbringens, des Verbringens innerhalb der EU und der Anwendung des Wirkstoffs oder von Produkten, die diesen enthalten per Rechtsverordnung möglich. Zuständig ist das BMEL.⁵³

Neben einem generellen Verbot können auf Grundlage von § 14 PflSchG aber auch Anwendungsbeschränkungen oder Genehmigungs- bzw. Anzeigevorbehalte per Rechtsverordnung erlassen werden (§ 14 Abs. 1 Nr. 1 lit. b, c PflSchG). Insbesondere können auch »Zweck, Art, Zeit, Ort und Verfahren der Anwendung« in der Rechtsverordnung eingeschränkt werden (§ 14 Abs. 2 PflSchG). Ebenfalls per Rechtsverordnung festgelegt werden können Maßnahmen, die sich auf die Anwendung unter Verwendung bestimmter Geräte oder Verfahren beziehen (§ 14 Abs. 1 Nr. 2 PflSchG).⁵⁴

Voraussetzung für den Erlass einer entsprechenden Rechtsverordnung ist, dass dies zum »Schutz der Gesundheit von Mensch und Tier oder zum Schutz vor Gefahren, insbesondere für den Naturhaushalt, erforderlich ist« (§ 14 Abs. 1 PflSchG). Eine Verordnung nach § 14 PflSchG dient damit vor allem der Gefahrenabwehr (s. § 1 Nr. 3 PflSchG).⁵⁵ Die Rechtsverordnung ist auf das erforderliche Maß zu begrenzen (»soweit«).

Verbote oder Beschränkungen nach § 14 PflSchG können die Generalklausel der »guten fachlichen Praxis« nach § 3 PflSchG konkretisieren.⁵⁶

Solche sich allgemein auf ein Produkt beziehende Vorschriften müssen eventuell mit einer (Teil-)Aufhebung der entsprechenden Zulassung einhergehen, wenn sie erfolgen, während ein Produkt noch eine Zulassung hat.⁵⁷ Dann müssten zusätzlich die Voraussetzungen über die Aufhebung der Zulassung erfüllt sein.

c. Verhältnis der Verordnungsermächtigungen

Die Verordnungsermächtigung § 6 PflSchG dürfte weitergehend sein, da sie neben dem Ziel der Gefahrenabwehr auch der Gefahrenvorbeugung dient (§ 6 i.V.m. § 1 Nr. 3 PflSchG). Andererseits kann nach § 6 Nr. 15 PflSchG nur der Schutz von Tieren, Pflanzen und Mikroorganismen, nicht von Menschen, durch Vorschriften abgedeckt werden. Die Formulierung hinsichtlich der Voraussetzungen unterscheidet sich leicht: Während bei § 6 Nr. 15 PflSchG von einer »Gefährdung« gesprochen wird, ist Voraussetzung für § 14 Abs. 1 PflSchG der »Schutz« bzw. »Schutz vor Gefahren«. Laut Begründung zu beiden Verordnungsermächtigungen im PflSchG entsprechen diese im Wesentlichen den Vorgängerregelungen vor der Novellierung des Pflanzenschutzrechts von 2011, die der Anpassung u.a. an die PSM-VO diente.⁵⁸ In der PflSchAnwV sind als gesetzliche Grundlage beide Verordnungsermächtigungen (jeweils in Form der Vorgängerregelungen) genannt. D. h. in der Praxis werden beide Verordnungsermächtigungen kombiniert.

2. Handlungsmöglichkeiten auf Ebene der Zulassung eines Pflanzenschutzmittels

Auch eine Verweigerung oder Aufhebung einer Zulassung eines Pflanzenschutzmittels führt dazu, dass die Anwendungsregel des § 12 Abs. 1 PflSchG gilt, d. h. sie dürfen nicht angewendet werden. Auch dürfen sie dann nicht mehr in den Verkehr gebracht werden.

53 Nach § 14 Abs. 1 PflSchG ist Einvernehmen mit den Bundesministerien für Wirtschaft und Energie und für Arbeit und Soziales herzustellen, sowie im Falle eines Anwendungsverbots auch mit dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit und dem Bundesministerium für Gesundheit. Die Zustimmung des Bundesrates ist erforderlich.

54 Nach § 14 Abs. 4 PflSchG dürfen auch die Bundesländer unter den dort genannten Voraussetzungen solche Rechtsverordnungen erlassen. Diese Möglichkeit wurde jüngst insbesondere für den Bienenschutz genutzt, s. Köpl, in: Düsing/Martinez, Agrarrecht, 2. Aufl. 2022, § 14 Rn. 2.

55 Köpl, in: Dombert/Witt, Agrarrecht, 3. Aufl. 2022, § 19 Rn. 83.

56 Köpl, in: Dombert/Witt, Agrarrecht, 3. Aufl. 2022, § 19 Rn. 83.

57 § 14 Abs. 3 PflSchG regelt den Fall, dass per Rechtsverordnung die Anwendung in Bezug auf ein bestimmtes Anwendungsgebiet eingeschränkt wird, das in der Zulassung festgesetzt wurde. Für diesen Fall sieht S. 1 ausdrücklich vor, dass dies dann mit einer entsprechenden Aufhebung unter Anordnung der sofortigen Vollziehbarkeit einhergehen muss. Wird diese Aufhebung jedoch ihrerseits aufgehoben, tritt die Rechtsverordnung zurück (§ 14 Abs. 3 S. 2 PflSchG).

58 BT-Drs. 17/7317, S. 44, 46.

a. Verweigerung der (erneuten) Zulassung

Im Zulassungsverfahren selbst gibt es zunächst die Möglichkeit, die Zulassung nach Art. 29 PSM-VO oder die gegenseitige Anerkennung nach Art. 40 PSM-VO zu verweigern. Zuständig für die Zulassung sowie die gegenseitige Anerkennung – und damit auch für die Verweigerung – ist das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (§ 33 Abs. 1 Nr. 1, Nr. 3 PflSchG).⁵⁹ Geprüft werden im Falle der Zulassung die Voraussetzungen des Art. 29 PSM-VO mit dem Ziel der Gewährleistung eines hohen Schutzniveaus (s. Erwägungsgrund Nr. 24 PSM-VO), sowie im Falle einer beantragten gegenseitigen Anerkennung die Voraussetzungen des Art. 41 PSM-VO. Die Verweigerung der Zulassung erfolgt nach Art. 36 Abs. 2 PSM-VO »auf der Grundlage der Schlussfolgerungen aus der Bewertung« durch den prüfenden Mitgliedstaat. Bei der gegenseitigen Anerkennung geht es nur noch um eine Prüfung des anerkennenden Mitgliedstaats »im Hinblick auf die Bedingungen in seinem Hoheitsgebiet für das betreffende Pflanzenschutzmittel«. Die Zulassung wird dann unter »den gleichen Bedingungen wie der den Antrag prüfende Mitgliedstaat« erteilt (Art. 41 Abs. 1 PSM-VO). Ziele sind die Vermeidung von Doppelarbeit, Verringerung des Verwaltungsaufwandes und die Sicherstellung einer einheitlichen Handhabung dort, wo die landwirtschaftlichen, pflanzengesundheitlichen und ökologischen Bedingungen vergleichbar sind (s. Erwägungsgrund Nr. 29 PSM-VO).

Art. 36 Abs. 3 UAbs. 2 PSM-VO eröffnet die Möglichkeit, eine Zulassung mit zusätzlichen Risikominderungsmaßnahmen zu versehen oder – sofern diese ein »unannehmbares Risiko für die Gesundheit von Mensch und Tier oder die Umwelt« nicht ausräumen können, eine Zulassung »angesichts spezifischer ökologischer oder landwirtschaftlicher Bedingungen« zu verweigern. Art. 36 Abs. 3 PSM-VO gilt nach Art. 41 Abs. 1 a.E. PSM-VO auch für die gegenseitige Anerkennung. In den Erwägungsgründen der PSM-VO wird erwähnt, dass auch das Erreichen des hohen Schutzniveaus ein Grund für eine abweichende Entscheidung im Rahmen der gegenseitigen Anerkennung innerhalb einer Zone rechtfertigen kann (Erwägungsgrund Nr. 29 PSM-VO). Vorrangig sind nationale Maßnahmen zur Risikominderung zu erlassen (Art. 36 Abs. 3 UAbs. 2 PSM-VO: »Können die Bedenken [...] nicht durch die Festlegung nationaler Maßnahmen zur Risikominderung [...] ausgeräumt werden [...]«). Können die Bedenken jedoch nicht durch solche Maßnahmen ausgeräumt werden, kann die Zulassung verweigert werden, wenn der Mitgliedstaat »angesichts spezifischer ökologischer oder landwirtschaftlicher Bedingungen berechtigten Grund zu der Annahme hat, dass das betreffende Produkt noch immer ein unannehmbares Risiko für die Gesundheit von Mensch und Tier oder die Umwelt darstellt« (Art. 36 Abs. 3 UAbs. 3 PSM-VO). In diesem Fall muss das antragstellende Unternehmen sowie die Europäische Kommission unverzüglich informiert und eine technische oder wissenschaftliche Begründung vorgelegt werden. Zudem muss eine Anfechtungsmöglichkeit dieser Entscheidung vor den nationalen Gerichten bestehen (Art. 36 Abs. 3 UAbs. 3, UAbs. 4 PSM-VO). Die Hürden für diese Ausnahme sind an dem Ziel der PSM-VO der Beseitigung von Handelshemmnissen und der Sicherstellung eines freien Warenverkehrs (Erwägungsgründe 9, 29) zu messen.

Nach Art. 43 PSM-VO gibt es ein weiteres Prüfverfahren, wenn es um die Erneuerung einer Zulassung infolge einer Wirkstoffgenehmigung geht. Auch die Erneuerung der Zulassung nach erneuter Genehmigung eines Wirkstoffs hat ein Prüfverfahren in Bezug auf das Pflanzenschutzmittel zur Folge. Die Zulassung wird erneuert, sofern die Anforderungen der (Erst-)Zulassung nach Art. 29 PSM-VO noch erfüllt sind (Art. 43 Abs. 1 PSM-VO). Hier geht es also um die materiellen Kriterien der Pflanzenschutzmittelzulassung. Innerhalb von drei Monaten nach der Erneuerung muss das antragstellende Unternehmen bestimmte Unterlagen vorlegen (Art. 43 Abs. 2 PSM-VO). Sodann prüfen die Mitgliedstaaten ebenfalls alle Pflanzenschutzmittel, die den betreffenden Wirkstoff enthalten, »auf Einhaltung der Bedingungen und Einschränkungen der Verordnung zur Erneuerung der Genehmigung gemäß Artikel 20« (Art. 43 Abs. 3 PSM-VO). Hier geht es also um die Übereinstimmung mit den für einen Wirkstoff festgelegten Bedingungen. Die Entscheidung über die Erneuerung der Zulassung muss spätestens innerhalb von zwölf Monaten nach der Genehmigung des Wirkstoffs erfolgen (Art. 43 Abs. 5 PSM-VO). Auch in diesem Rahmen dürfte Art. 36 Abs. 2, Abs. 3 PSM-VO, also die Möglichkeit der Verweigerung der Zulassung, gelten, auch wenn dies – anders als im Rahmen der gegenseitigen Anerkennung nach Art. 41 Abs. 1 PSM-VO – nicht explizit erwähnt wird.

59 Weitere Behörden sind an diesem Verfahren beteiligt: das Julius Kühn-Institut, das Bundesinstitut für Risikobewertung, sowie das Umweltbundesamt, s. das FAQ des BVL zur Frage »Welche Behörden sind in Deutschland an der Zulassung beteiligt?«, abrufbar unter: https://www.bvl.bund.de/DE/Arbeitsbereiche/04_Pflanzenschutzmittel/02_Verbraucher/05_FAQ/01_FAQ_PSM_Zulassung/FAQ_PSM_Zulassung_node.html (letzter Zugriff: 14.11.2023).

b. Änderung oder Aufhebung der Zulassung

§ 39 PflSchG legt Aufhebungsmöglichkeiten und die Möglichkeit des Ruhens der Zulassung fest. Bei der Aufhebung ist zwischen dem Widerruf eines rechtmäßigen und der Rücknahme eines rechtswidrigen Verwaltungsaktes zu unterscheiden (s. §§ 48 f. Verwaltungsverfahrensgesetz⁶⁰). Gründe für eine/n – in den Fällen des § 39 Abs. 1 PflSchG zwingenden Widerruf (»ist zu widerrufen«) bzw. in den Fällen des § 39 Abs. 3 PflSchG zwingenden Rücknahme (»sind zurückzunehmen«) – sind wie folgt:

- die Anforderungen des Art. 29 PSM-VO sind nicht mehr erfüllt sind (§ 39 Abs. 1 Nr. 1 PflSchG i.V.m. Art. 44 Abs. 3 lit. a PSM-VO),
- die Bedingungen der Zulassung wurden nicht erfüllt (§ 39 Abs. 1 Nr. 1 PflSchG i.V.m. Art. 44 Abs. 3 lit. c PSM-VO),
- der Zulassungsinhaber hat die Verpflichtungen der PSM-VO nicht erfüllt (§ 39 Abs. 1 Nr. 1 PflSchG i.V.m. Art. 44 Abs. 3 lit. e PSM-VO),
- ein wiederholter Verstoß gegen Pflichten aus Art. 56 PSM-VO (§ 39 Abs. 1 Nr. 2 PflSchG),
- der Zulassungsinhaber stellt einen Antrag nach Art. 45 Abs. 1 PflSchG (§ 39 Abs. 2 Nr. 2 PflSchG); oder
- eine wiederholt abweichende Zusammensetzung des in Verkehr gebrachten Pflanzenschutzmittels (§ 39 Abs. 2 Nr. 3 PflSchG).

Zuständig ist die Zulassungsbehörde, d. h. das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (§ 33 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 PflSchG). Im Falle einer Aufhebung oder Änderung einer Zulassung ist der Zulassungsinhaber vorab zu informieren und kann eine Stellungnahme abgeben (Art. 44 Abs. 2 PSM-VO). Nach erfolgter Aufhebung oder Änderung sind neben dem Zulassungsinhaber die anderen Mitgliedstaaten, die Europäische Kommission und die EFSA zu informieren (Art. 44 Abs. 4 PSM-VO).

Mitgliedstaaten können darüber hinaus jederzeit in ein Überprüfungsverfahren über die Zulassung eines Pflanzenschutzmittels einsteigen, infolgedessen die Aufhebung einer Zulassung stehen kann. Voraussetzung ist, dass der Mitgliedstaat zu der Schlussfolgerung gelangt, dass die Ziele nach Art. 4 PSM-VO gefährdet sein können. Maßstab der Prüfung sind die Voraussetzungen des Art. 29 PSM-VO (Art. 44 Abs. 1, Abs. 3 PSM-VO) und eine Änderung der Zulassung ist der gänzlichen Aufhebung als milderes Mittel wohl vorzuziehen (s. auch Rechtsgedanke von Art. 36 Abs. 3 PSM-VO, dass eine Verweigerung nur möglich ist, wenn die Bedenken nicht anderweitig ausgeräumt werden können).

c. Verweigerung oder Aufhebung der Zulassung infolge einer vergleichenden Bewertung

Die vergleichende Bewertung nach Art. 50 i.V.m. Anhang IV PSM-VO kommt in Betracht, wenn die Substitution auch mit nicht-chemischen Bekämpfungs- oder Präventionsmethoden möglich ist. Die Alternative muss ein deutlich geringeres Risiko für Gesundheit oder Umwelt aufweisen. Die Substitution wird nur vorgenommen für Pflanzenschutzmittel, deren Verwendung ein deutlich höheres Risiko darstellt. Die Grenze einer Verweigerung oder Aufhebung aufgrund einer vergleichenden Bewertung sind allerdings »*signifikante praktische und wirtschaftliche Nachteile*« (s. Ziffer 3 Anhang IV PSM-VO).

Das BMEL schreibt zur Substitution:

»Als direkte Substitution der Anwendung von Glyphosat bleibt im Ackerbau nur die ganzflächige ein- bis mehrmalige mechanische Bearbeitung der Fläche mit einem geeigneten Gerät oder einer Gerätekombination. Andere Herbizide mit einem vergleichbaren Wirkungsspektrum stehen nicht zur Verfügung, es wird daher davon ausgegangen, dass auf eine mechanische Bodenbearbeitung zurückgegriffen wird. Die Wirkungsäquivalenz mit der Anwendung von Glyphosat wird über das Wiederholen der Bearbeitungsgänge angestrebt, wobei eine vollständige Äquivalenz nur annäherungsweise und unter ganz bestimmten Gegebenheiten zu erreichen ist. Dabei ist davon auszugehen, dass zwischen einem und drei zusätzliche Arbeitsgänge notwendig werden, um unerwünschten Bewuchs effektiv

60 Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102), zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 4. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 344) geändert.

beseitigen zu können (Kehlenbeck et al. 2015, JKI). Unter besonders günstigen Umständen kann auch eine einfache, einmalige Bodenbearbeitung ausreichend sein.«⁶¹

d. Mit der Zulassung verbundene Regelungen

Neben einem Verbot sind mit der Zulassung verbundene Einschränkungen durch das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit denkbar, die den Einsatz von Glyphosat faktisch reduzieren. Ohnehin hat die Zulassung nach Art. 31 Abs. 2–4 PSM-VO bestimmte Anforderungen festzulegen. In der Zulassung selbst können jedoch auch ergänzende Bestimmungen gemacht werden, die die Anwendung beeinflussen, beispielsweise (»*schließlich solcher über*«, d. h. diese sind nicht abschließend aufgezählt), zu:

- Abständen und Maßnahmen in der Anwendung zum Schutz von Gewässern (§ 36 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 PflSchG),
- die zur Anwendung berechtigten Personen (§ 36 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 PflSchG),
- spezifische Risikominderungsmaßnahmen in bestimmten Gebieten (§ 36 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 PflSchG), oder
- die Eignung für nichtberufliche Verwendungen (§ 36 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 PflSchG),
- die Eignung zur Anwendung auf bestimmten Flächen des Haus- und Kleingartenbereichs (§ 36 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 PflSchG i.V.m. § 12 Abs. 3 S. 2 Nr. 2 PflSchG) bzw. der Allgemeinheit (§ 36 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 i.V.m. § 17 Abs. 1 PflSchG).

Voraussetzung ist auch hier, dass diese Anwendungsbestimmungen »zum Schutz der Gesundheit von Mensch und Tier und zum Schutz vor sonstigen schädlichen Auswirkungen, insbesondere auf den Naturhaushalt« erfolgen (§ 36 Abs. 1 S. 1 PflSchG). Werden keine Regelungen nach § 36 Abs. 1 PflSchG aufgenommen, bestehen weitere Möglichkeiten nach § 36 Abs. 3 PflSchG. Sie sind auf das erforderliche Maß zu begrenzen (§ 36 Abs. 3 S. 1 PflSchG).

Nach § 36 Abs. 6 PflSchG können per Rechtsverordnung abweichende Anwendungsanforderungen für ein bestimmtes Gebiet eines Bundeslandes und bestimmte Pflanzenschutzmittel festgelegt werden. Unklar bleibt vom Wortlaut der Norm, ob dies aufweichende und verschärfende Anforderungen sein können.

3. Einzelfallmaßnahmen zur Anwendung

Daneben sind auch Maßnahmen in Einzelfällen denkbar, die den Einsatz von Glyphosat als Wirkstoff faktisch reduzieren. Die für die Umsetzung des Pflanzenschutzgesetzes zuständigen Behörden können Maßnahmen im Einzelfall anordnen (z. B. § 13 Abs. 3, Abs. 4 PflSchG), z. B. zur Vermeidung von schädlichen Auswirkungen auf Mensch und Tier oder das Grundwasser (§§ 13 Abs. 3 i.V.m. § 13 Abs. 1 Nr. 1 PflSchG). Dies erfordert allerdings eine Einbeziehung der Umstände des Einzelfalls und hätte keine deutschlandweit einheitliche Handhabung zur Folge.

II. Exkurs 1: Luxemburg

In Luxemburg legte der Nationale Aktionsplan in der Fassung der Revision von 2018⁶² fest, dass es eine Reduktion um 30% bis 2025 und ein Phase-Out für bestimmte Wirkstoffe (sog. »big movers«) geben soll.⁶³ Mit acht einzelnen Verwaltungsentscheidungen vom 22. Januar 2020 hob das luxemburgische Ministerium für Landwirtschaft, Weinbau und ländliche Entwicklung die Zulassungen für das Inverkehrbringen von acht Pflanzenschutzmitteln, die Glyphosat

61 BR-Drs. 305/21, S. 8.

62 Luxemburg, National Action Plan to Reduce the Use of Plant Protection Products, abrufbar unter: https://food.ec.europa.eu/system/files/2019-03/pesticides_sup_nap_lux_rev_en.pdf (letzter Zugriff: 15.12.2023).

63 S. 2, 11 des luxemburgischen NAP (Fn. 62). Die »big movers« werden anhand von qualitativen (z. B. Toxizität) und quantitativen (mengenmäßiger Einsatz und Rückstände) Kriterien festgelegt, s. S. 34 f. des luxemburgischen NAP.

enthielten, auf.⁶⁴ Die Aufhebung⁶⁵ sollte zum 1. Februar 2020 in Kraft treten, mit einer Übergangsfrist für bestehende Vorräte bis zum 30. Juni 2020. Alle betroffenen Pflanzenschutzmittel wurden von einem belgischen Unternehmen auf den Markt gebracht. Dieses besaß zu dem Zeitpunkt eine Zulassung für alle acht Produkte, die im Juli und Oktober 2018 erteilt worden waren, allesamt gültig bis zum 15. Dezember 2023. Über den Widerruf hatte das Ministerium das Unternehmen in einem Schreiben vom 14. Oktober 2019 vorab informiert. Als Gründe für die Entscheidung bezog sich das Ministerium vor allem auf den Koalitionsvertrag für den Zeitraum 2018–2023, der als Ziel formulierte, den Einsatz von Glyphosat ab dem 1. Januar 2021 zu beenden. Das Unternehmen reagierte hierauf und wendete gegenüber dem Ministerium vor allem ein, dass das Schreiben von 2019 keine Rechtswirkung entfalte. Selbst wenn es Wirkung entfalte, seien für den Widerruf keine rechtlichen, sondern nur politische Gründe vorgebracht worden, die aber mit dem geltenden Recht nicht vereinbar seien. Dieses würden erfordern, rechtliche und/oder wissenschaftliche Gründe vorzubringen.

Gegen die daraufhin erfolgten Entscheidungen zum Widerruf der Zulassungen ging das Unternehmen sodann im April 2020 verwaltungsgerichtlich vor mit dem Begehren, die Unwirksamkeit der Widerrufe festzustellen. Es bekam in erster Instanz vor dem Verwaltungsgericht in einer Entscheidung vom 15. Juli 2022 recht.⁶⁶ Das Verwaltungsgericht sah sowohl Verfahrensrechte (die Entscheidung sei unter Verletzung »du principe contradictoire« getroffen worden, d. h. unter Berücksichtigung der Grundsätze eines fairen Verfahrens), als auch in materiell-rechtlicher Hinsicht das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung nach der PSM-VO als verletzt an. Gegen diese Entscheidung legte die Regierung Luxemburgs am 29. August 2022 Berufung ein. Das Verwaltungsgericht zweiter Instanz solle feststellen, dass die Gründe, die das Verwaltungsgericht erster Instanz für die Feststellung der Unwirksamkeit der Widerrufsentscheidungen heranziehe, nicht durchgreifen würden und daher die Sache zurückverwiesen werden müsse. Es wurden auch mögliche Vorlagefragen an den Europäischen Gerichtshof formuliert: 1) Ob ein Mitgliedstaat auf Grundlage der Art. 40–42 PSM-VO eine Anerkennung für eine Zulassung für das Inverkehrbringen eines Pflanzenschutzmittels eines anderen Mitgliedstaates aus anderen Gründen als »besondere Bedingungen in der Umwelt und Landwirtschaft« verweigern dürfe – insbesondere wenn eine eigene Auswertung der wissenschaftlichen Daten und ihr Bezug zur Nützlichkeit des Produkts in Zusammenschau mit staatlichen Schutzpflichten in Bezug auf Gesundheit und Biodiversität und dem Vorsorgeprinzip zum Ergebnis führt, dass die Kriterien von Art. 4 Abs. 3 PSM-VO nicht erfüllt sind; und 2) falls dies nicht der Fall sei, ob der Staat ein größerer Handlungsspielraum (»marge de manoeuvre«) bei dem Widerruf von Genehmigungsentscheidungen zugestanden werden kann als zum Zeitpunkt der Frage der gegenseitigen Anerkennung; also ob ein Mitgliedstaat eine Genehmigung widerrufen könne, wenn er davon ausgehe, dass die Voraussetzungen von Art. 4 Abs. 3 PSM-VO nicht erfüllt seien.

Das Berufungsgericht kam in seiner Entscheidung vom 30. März 2023 zum Ergebnis, dass die Berufung zulässig aber in der Sache unbegründet ist.⁶⁷ Es bestätigte die Entscheidung des Verwaltungsgerichts und führte weitere Gründe für die Unwirksamkeit der Widerrufsentscheidungen an. Das Gericht sah vor allem einen formellen Mangel in der fehlenden Begründung der Widerrufsentscheidungen und verwies darauf, dass die Heranziehung des Koalitionsvertrags keine ausreichende Begründung rechtlicher und wissenschaftlicher Art darstelle. In materiell-rechtlicher Hinsicht bliebe nach einer Zulassung nach Art. 36 Abs. 2 PSM-VO nur die Ausnahmeregel des Art. 36 Abs. 3 PSM-VO, der einen Bezug zu den besonderen Umwelt- oder Landwirtschaftsbedingungen erfordere, den das Ministerium

64 Es handelt sich um folgende Pflanzenschutzmittel: Clinic Up (L02160-063), Roundup Record (L02021-063), Roundup PowerTurbo (L01928-063), Roundup PowerMax (L01927-063), Roundup Force (L01926-063), Roundup ++ (L01845-063), Roundup Max (L01579-063), Roundup Ultra (L01294-063).

65 Im deutschen Verwaltungsrecht ist Aufhebung der Oberbegriff Rücknahme und Widerruf von Verwaltungsakten. Während die Rücknahme sich auf rechtswidrige Verwaltungsakte bezieht, kann der Widerruf auch in Bezug auf rechtmäßig Entscheidungen ergehen, s. auch oben unter D. Da im luxemburgischen Fall die Zulassungen der acht Produkte rechtmäßig ergingen, wird in diesem Gutachten in der Folge der Begriff des Widerrufs verwendet. Im luxemburgischen Recht scheint es vor allem eine begriffliche Unterscheidung in Bezug auf die zeitliche Wirkung der Entscheidung zu geben: Während der »retrait rétroactif« für die Vergangenheit erfolgt, hat die »révocation« Wirkungen für die Zukunft. S. dazu S. 8–9 der Entscheidung des Berufungsgerichts (Fn. 67).

66 Tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg, Jugement n° 44377 vom 15. Juli 2022.

67 Cour administrative du Grand-Duché de Luxembourg, Arrêt n° 47873C vom 30. März 2023 (Mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques), abrufbar unter: https://www.stradalex.lu/fr/slu_src_publ_jur_lux/document/c_adm_lu_47873c (letzter Zugriff: 15.12.2023).

hier aber nicht gemacht hätte. Eine Möglichkeit des Widerrufs nach den Art. 40–42 PSM-VO bestehe nicht, da diese nur die Genehmigung nach dem Prinzip der gegenseitigen Anerkennung regelten. Vielmehr sei Grundlage für einen Widerruf für die Zukunft allein Art. 44 Abs. 3 PSM-VO. Die Art. 40–42 PSM-VO, insbesondere Art. 41 Abs. 1, hingegen ermöglichten keinen Widerruf für die Zukunft.

Nachdem der Widerruf der Zulassungen von den Verwaltungsgerichten für unwirksam erklärt wurde, gibt es nach Auskunft der luxemburgischen Regierung vor allem noch folgende Maßnahmen, um den Einsatz von Pflanzenschutzmitteln allgemein zu beschränken:

- Verknüpfung von Nichteinsatz von Pflanzenschutzmitteln mit Subventionen,
- Einschränkung der Produkte für den nicht-gewerblichen oder gewerblichen Gebrauch,
- kein Einsatz von Pflanzenschutzmitteln im Rahmen der Pacht von öffentlichem Land, sowie
- andere bereits vorher bestehende Maßnahmen, die dem Umwelt- und Naturschutz dienen und sich z.T. allgemein auf Pflanzenschutzmittel und z.T. gezielt auf Glyphosat beziehen, wie das Pflanzenschutzmittel-Verbot auf Flächen der Allgemeinheit, in Schutzgebieten, in Wasserschutzgebieten (allgemein in Gebieten der Zone I und für Glyphosat auch in Gebieten der Zone II), sowie gänzlich Verbot von Glyphosat in bestimmten Gebieten (Lake HauteSure).⁶⁸

III. Exkurs 2: Österreich

Im Jahr 2020 änderte Österreich das Pflanzenschutzgesetz und führte ein generelles Verbot von dem Wirkstoff Glyphosat ein. Der neue § 18 Abs. 10 sollte wie folgt lauten:

„Das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln mit dem Wirkstoff Glyphosat ist im Sinne des Vorsorgeprinzips verboten.“

Im Rahmen des Notifizierungsverfahrens⁶⁹ nach Art. 5 Richtlinie (EU) 2015/1535⁷⁰ teilte die Europäische Kommission in einer Stellungnahme mit, sie halte das Verbot für unionsrechtswidrig.⁷¹ In der Folge wurde 2021 ein Teilverbot für Glyphosat erlassen, das den Einsatz von Glyphosat für die nicht-berufliche Verwendung, für den Haus- und Kleingartenbereich, sowie auf Allgemeinflächen erfasste.⁷²

Die Stellungnahme der Europäischen Kommission leitet zunächst mit einer Einordnung der PSM-VO im Verhältnis zu einem nationalen Glyphosatverbot ein. Ihrem Charakter als Verordnung folgend dürften die Mitgliedstaaten keine nationalen Vorschriften erlassen, die die Anwendung des EU-Rechts, hier der PSM-VO und insbesondere der Vorschriften zur Genehmigung von Wirkstoffen und Zulassung von Pflanzenschutzmitteln (Art. 29–46 PSM-VO), beeinträchtigen.⁷³ Mit ebendiesen stehe aber – nach Ansicht der Europäischen Kommission – das geplante österreichische Glyphosatverbot im Widerspruch. Es verstoße zunächst gegen die aus Art. 29 PSM-VO folgende Bewertungspflicht, die für jedes Produkt gelte, für das ein Antrag vorgelegt wird. Wohl da sich das österreichische Verbot auf einen Wirkstoff bezieht,

68 The Luxembourg Government, Government position following the annulment of the withdrawal of the authorisations for placing on the market for plant protection products containing the active substance glyphosate, Pressemitteilung vom 7.4.2023, abrufbar unter: https://gouvernement.lu/en/actualites/toutes_actualites/communiqués/2023/04-avril/07-annulation-retrait-glyphosate.html (letzter Zugriff: 19. Oktober 2023).

69 Notifizierungsnummer 2020/0308/A (Austria) vom 18.05.2020, abrufbar unter: <https://technical-regulation-information-system.ec.europa.eu/de/notification/16953> (letzter Zugriff: 15.12.2023).

70 Richtlinie (EU) 2015/1535 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. September 2015 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft (kodifizierter Text), ABl. L 241 v. 17.9.2015, S. 1.

71 Europäische Kommission, Bemerkungen der Kommission, Mitteilung der Kommission – TRIS/(2020) 03060, Richtlinie (EU) 2015/1535, Notifizierung: 2020/0308/A.

72 Parlament Österreich, Glyphosat: Nationalrat einstimmig für Teilverbot, Parlamentskorrespondenz Nr. 607 vom 20.5.2021, abrufbar unter: https://www.parlament.gv.at/aktuelles/pk/jahr_2021/pk0607 (letzter Zugriff: 15.12.2023).

73 Europäische Kommission (Fn. 71), S. 2 f.

zitiert die Europäische Kommission hier die Vorschrift für Wirkstoffe, auch wenn die Zulassung von Pflanzenschutzmitteln bei den Mitgliedstaaten liegt. Es ist davon auszugehen, dass die EU-Kommission eine solche Bewertungspflicht auch für Anträge über die Zulassung von Pflanzenschutzmitteln annehmen würde – den Vorschriften über die Zulassung von Pflanzenschutzmitteln, einschließlich der Möglichkeit der Verweigerung aufgrund spezifischer Bedingungen in einem Mitgliedstaat folgend. Darüber hinaus stehe – so die Europäische Kommission – das Verbot im Widerspruch mit bestehenden Zulassungen, die dem*der Zulassungsinhaber*in ein Recht bis zum Ablauf der Zulassung einräumten.⁷⁴ Dieses Argument der Kommission überzeugt nur bedingt, da das Problem dadurch ausgeräumt werden könnte, dass bei einem Verbot, das in bestehende Zulassungen eingreift, zusätzlich die Voraussetzungen über die Aufhebung von Zulassungen geprüft werden und das Verbot mit entsprechenden Aufhebungen einhergeht (s. dazu unter D.). Schließlich führt die Europäische Kommission an, dass andere Wege, die die PSM-VO vorsieht, einem Verbot vorzuziehen seien; etwa die Überprüfung der Genehmigung des Wirkstoffs nach Art. 21 PSM-VO, Schutzmaßnahmen nach Art. 71 PSM-VO, sowie Risikominderungsmaßnahmen oder die Verweigerung der Zulassung nach Art. 36 PSM-VO.⁷⁵

Österreich – so die Kommission in ihrer Stellungnahme – greife jedoch auf keines dieser Instrumente zurück und die Gründe, die das Land für das Verbot nenne, würden ein Verbot nicht rechtfertigen. Die Rechtfertigung mit dem Ziel eines vorsorglichen Grundwasserschutzes greife nicht, da dieser bereits durch Art. 11 Pestizid-RL adressiert sei und daher von den Mitgliedstaaten ohnehin im Rahmen der Zulassung zu berücksichtigen sei. Auch falle der Grundwasserschutz nicht ohne Nennung weiterer spezifischer Bedingungen in dem Mitgliedstaat unter Art. 36 PSM-VO.⁷⁶ Auch das Ziel der Vermeidung von Abdrift zum Schutz ökologischer Landwirtschaft sei in der Zulassung zu adressieren und nicht in einem Verbot.⁷⁷ Der Schutz der biologischen Vielfalt als Ziel für ein Glyphosatverbot sei wiederum nicht spezifisch für einen Mitgliedstaat, sondern ein EU-weites oder globales Problem.⁷⁸

Auch mit dem Vorsorgeprinzip könne das Verbot nicht gerechtfertigt werden, da dies – wie aus Art. 1 Abs. 4 PSM-VO folge – nur bei wissenschaftlicher Ungewissheit gelte, es zu dem Wirkstoff Glyphosat aber umfassende Bewertungen gebe und daher keine Unsicherheit.⁷⁹ Für den Grundwasserschutz fehle es Österreich an Nachweisen; der Verweis auf neue Studien zu dem Wirkstoff durch Österreich sei zu selektiv für die Rechtfertigung mit dem Vorsorgeprinzip und müsse eher zu einer Überprüfung der Genehmigung nach Art. 21 PSM-VO als zu einem Verbot führen.⁸⁰ Schließlich könnten auch Studien, die bereits im Rahmen der Wirkstoffbewertung auf EU-Ebene Berücksichtigung gefunden haben (hier: IARC-Studien) nicht zur Rechtfertigung eines Verbots dienen und auch der Verweis auf Rückstände von Glyphosat in menschlichem Urin sei per se kein Problem, sondern »normal« und genau der Grund, warum die EU zulässige Rückstandsgehalte definiere.⁸¹

IV. Zwischenergebnis

Die Ausführungen zeigen, dass es vielfältige Möglichkeiten gibt, um die programmatischen Aussage der Koalitionsvereinbarung, Glyphosat »vom Markt zu nehmen«, umzusetzen. Umfassend, und damit besonders klar für die Umsetzung, wäre ein vollständiges Glyphosatverbot. Ein solches ist nach den Vorschriften des PflSchG möglich – entweder als allgemeines Verbot oder als Verweigerung der Zulassung von Pflanzenschutzmitteln, die den Wirkstoff Glyphosat enthalten. Auf die besonderen europarechtlichen Voraussetzungen für die Rechtmäßigkeit eines solchen Verbots bzw. der Verweigerung in Folge der Wiedergenehmigung für Glyphosat auf EU-Ebene geht die folgende rechtliche Prüfung ein.

74 Europäische Kommission (Fn. 71), S. 3.

75 Europäische Kommission (Fn. 71), S. 3.

76 Europäische Kommission (Fn. 71), S. 3 f.

77 Europäische Kommission (Fn. 71), S. 4.

78 Europäische Kommission (Fn. 71), S. 4.

79 Europäische Kommission (Fn. 71), S. 5.

80 Europäische Kommission (Fn. 71), S. 5 f.

81 Europäische Kommission (Fn. 71), S. 6 f.

Die Exkurse nach Luxemburg und Österreich zeigen darüber hinaus, dass ein Verbot stets mit wissenschaftlichen Begründungen versehen sein muss und sich jedenfalls nicht pauschal auf eine politisch-programmatische Aussage, Glyphosat verbieten zu wollen, berufen darf. Einem solchen Verbot fehlt die rechtliche Grundlage.

E. Vereinbarkeit mit EU-Recht

Die aufgezeigten Möglichkeiten, Glyphosat »vom Markt zu nehmen«, sollen hier im Hinblick auf ihre Vereinbarkeit mit EU-Recht geprüft werden. Zunächst ist ein Verbot bzw. eine verweigerte Zulassung an den Voraussetzungen des Art. 36 PSM-VO zu messen (1.). Ein Glyphosatverbot kann weiterhin aus Vorsorgegesichtspunkten gerechtfertigt sein (2.) Es ist dann ebenfalls an den Voraussetzungen der Schutzintensivierungsklausel für den Binnenmarkt zu messen (3.).

I. Verweigerung der Zulassung wegen spezifischer Bedingungen im Mitgliedstaat (Art. 36 Abs. 3 PSM-VO)

Da die Genehmigung für den Wirkstoff Glyphosat erneuert wurde, ist es erforderlich, auch die Zulassungen für Pflanzenschutzmittel mit diesem Stoff zu erneuern. Grundlage hierfür ist Art. 43 PSM-VO, der zugleich die Grundlage für die Verweigerung der erneuten Zulassung ist. Darüber entscheiden die Mitgliedstaaten (Art. 43 Abs. 5 PSM-VO). Maßgabe ist zunächst, ob die Voraussetzungen des Art. 29 PSM-VO noch erfüllt sind (Art. 43 Abs. 1 PSM-VO).

Im Zulassungsverfahren gibt es die Möglichkeit, die Zulassung zu verweigern. Art. 36 Abs. 3 UAbs. 2 PSM-VO eröffnet die Möglichkeit, eine Zulassung »*angesichts spezifischer ökologischer oder landwirtschaftlicher Bedingungen*« zu verweigern, wenn sich hieraus ein unannehmbares Risiko für die Gesundheit von Mensch und Tier oder die Umwelt ergibt und keine Risikominderungsmaßnahmen die Bedenken ausräumen können (Art. 36 Abs. 3 UAbs. 1 PSM-VO). Dieser gilt auch für das Verfahren der gegenseitigen Anerkennung. Soll ein nationales Verbot hiernach gerechtfertigt werden, ist stets zunächst zu prüfen, ob das festgestellte Risiko durch Risikominderungsmaßnahmen adressiert werden kann. Nur wenn dies nicht der Fall ist, kann die Zulassung verweigert werden. Zuständig ist hierfür das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit, das die Zulassungen prüft. Das Bundesamt ist eine selbständige Bundesoberbehörde (s. § 1 Gesetz über die Errichtung eines Bundesamtes für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit⁸²), sodass das BMEL für die im Zuständigkeitsbereich des Bundesamtes liegenden Aufgaben Weisungen erteilen darf.⁸³

Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) bedeutet die Norm des Art. 36 Abs. 3 PSM-VO, dass dem Mitgliedstaat, der über eine Zulassung zu entscheiden hat, ein Ermessensspielraum verbleibt. Dies bedeutet zunächst, dass ein Mitgliedstaat im Rahmen eines Verfahrens der gegenseitigen Anerkennung nicht zwingend eine Zulassung erteilen muss, wenn diese bereits zuvor in einem anderen Staat erteilt wurde. Dies stellte der EuGH etwa in dem Verfahren über die Nichtigkeit der Glyphosat-Genehmigung von 2017 klar.⁸⁴ Die Frage, ob ein Ermessensspielraum der Mitgliedstaaten verbleibe, wurde hier als Zulässigkeitsfrage für die Nichtigkeitsklage einer belgischen Region gegen die Glyphosat-Wirkstoffgenehmigung als Frage der unmittelbaren Betroffenheit der Region durch die Genehmigung behandelt. Die Betroffenheit – und damit die Zulässigkeit – sei zu verneinen, wenn den Mitgliedstaaten über die Wirkstoffgenehmigung hinaus ein Ermessensspielraum im Rahmen des Verfahrens der

82 BVL-Gesetz vom 6. August 2002 (BGBl. I S. 3082, 3084), zuletzt durch Artikel 8 Absatz 3 des Gesetzes vom 27. September 2021 (BGBl. I S. 4530) geändert.

83 *Ibler*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 101. EL Mai 2023, Art. 87 GG Rn. 254.

84 In dem Verfahren wollte eine belgische die Nichtigkeit der Wirkstoffgenehmigung für Glyphosat von 2017 erreichen. Die belgische Region ging zunächst ohne Erfolg im Wege einer Nichtigkeitsklage gegen die Genehmigung vor (Gericht der Europäischen Union, Beschluss vom 28. Februar 2019, Région de Bruxelles-Capitale/Kommission (T 178/18, nicht veröffentlicht), und erhob sodann ebenfalls ohne Erfolg Beschwerde gegen den Beschluss des EuG (EuGH, Erste Kammer, Urteil vom 3. Dezember 2020 – Rechtssache C-352/19 P).

gegenseitigen Anerkennung verbleibt.⁸⁵ Der Gerichtshof entschied, dass der Mitgliedstaat, bei dem ein Antrag auf gegenseitige Anerkennung eingeht, keine Pflicht hat, diesem Antrag zuzustimmen, sondern über einen Ermessensspielraum verfügt. Zunächst ermöglichte Art. 41 Abs. 1 PSM-VO eine Überprüfung »im Hinblick auf die Bedingungen in seinem Hoheitsgebiet« und weiterhin könnten nach Art. 36 Abs. 3 PSM-VO Risikominderungsmaßnahmen ergriffen werden, sowie die Zulassung verweigert werden.⁸⁶

Die Annahme eines Ermessensspielraums gilt auch im Falle der (erstmaligen oder erneuten) Zulassung, da eine Wirkstoffgenehmigung noch nicht automatisch die Zulassung zur Folge hat.⁸⁷

Die Grenzen des Ermessens werden jedoch – sowohl im Falle der Zulassung als auch im Verfahren der gegenseitigen Anerkennung durch die in Art. 36 Abs. 3 PSM-VO genannten Voraussetzungen gezogen.⁸⁸ Hierbei können Mitgliedstaaten wohl auch andere technische und wissenschaftliche Dokumente als die Dokumente des bewertenden Mitgliedstaates heranziehen, um etwa Maßnahmen der Risikominderung oder Entscheidungen aus dem Vorsorgeprinzip heraus zu rechtfertigen. In diese Richtung sind jedenfalls verschiedene Schlussanträge von Generalanwält*innen zu verstehen. In einem Verfahren von 2010 verwies Generalanwältin Sharpston darauf, dass »Vorsorgemaßnahmen unabhängig [von der] Risikobewertung, ergriffen werden [können], die im Rahmen der Genehmigungs- und Zulassungsverfahren der Pflanzenschutzmittelverordnung durchgeführt wird.«⁸⁹ Das Ziel der Vorsorge ist auch in Art. 1 Abs. 4 PSM-VO geregelt, demnach es »insbesondere« bei wissenschaftlicher Unsicherheit anzuwenden ist. Der Zusatz »insbesondere« verweist jedoch darauf, dass es auch außerhalb von wissenschaftlicher Unsicherheit Maßnahmen im Sinne der Verordnung rechtfertigen kann. In einem anderen Verfahren von 2023 äußerte sich Generalanwältin Medina in die Richtung, dass der entscheidende Mitgliedstaat von der Bewertung des bewertenden Mitgliedstaats nach Art. 36 Abs. 1 PSM-VO abweichen dürfe. Dieser sei zwar – wie es im Text der PSM-VO heißt – »Grundlage«, aber nicht ausschließliche Entscheidungsbasis.⁹⁰ Hier sei von einer Rollenverteilung auszugehen, nach der der bewertende Mitgliedstaat die Risikobewertung vornehme, die abschließende Entscheidung im Rahmen des Risikomanagements aber bei dem entscheidenden Mitgliedstaat verbleibe.⁹¹ Dies werde auch gestützt durch eine systematische Auslegung der Vorschriften der PSM-VO über Änderung oder Aufhebung der Zulassung (Art. 44 PSM-VO), die ebenfalls ohne Änderung im Bewertungsbericht des bewertenden Mitgliedstaats möglich und z.T. sogar verpflichtend seien.⁹² Die Generalanwältin scheint hier aber von neuen oder zumindest anderen wissenschaftlichen oder technischen Erkenntnissen über einen Wirkstoff oder ein Pflanzenschutzmittel als jene im Genehmigungs- oder Zulassungsverfahren auszugehen. Sie folgert:

»Daher kann ein betreffender Mitgliedstaat eine Zulassung im Sinne von Art. 36 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1107/2009 verweigern, wenn neueste wissenschaftliche oder technische Erkenntnisse darauf hindeuten, dass »die Anforderungen gemäß Artikel 29 [der genannten Verordnung in Bezug auf das betreffende Pflanzenschutzmittel] nicht oder nicht mehr erfüllt sind.«⁹³

Demnach dürfte Art. 36 Abs. 2 PSM-VO ein von Art. 36 Abs. 3 losgelöstes Verweigerungsrecht mit Blick auf die eigenen Bewertungen des Mitgliedstaats der Voraussetzungen des Art. 29 PSM-VO geben. Dies stützen auch die weiteren Verweise der PSM-VO auf Art. 36 Abs. 2 oder Abs. 3, die z.T. getrennt erfolgen. Das Verfahren, in dessen

85 EuGH, Erste Kammer, Urteil vom 3. Dezember 2020 – Rechtssache C-352/19 P, Rz. 50.

86 EuGH, Erste Kammer, Urteil vom 3. Dezember 2020 – Rechtssache C-352/19 P, Rz. 51.

87 »Die Genehmigung eines Wirkstoffs ist nämlich nur eine unter weiteren Anforderungen für die Zulassung für das Inverkehrbringen eines Pflanzenschutzmittels mit diesem Wirkstoff, die in Art. 29 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1107/2009 aufgezählt sind.«, vgl. EuGH, Erste Kammer, Urteil vom 3. Dezember 2020 – Rechtssache C-352/19 P, Rz. 53.

88 So auch Schlussanträge der Generalanwältin Medina vom 28. September 2023, Rechtssache C-308/22, Rz. 45.

89 Schlussanträge der Generalanwältin Sharpston vom 12. März 2010, Rechtssache C-616/17, Rz. 60 (in der Fn. 43 wird auf Art. 36 Abs. 3 PSM-VO verwiesen). Das Gericht verhielt sich in der Entscheidung jedoch nicht zu dieser Frage.

90 Schlussanträge der Generalanwältin Medina vom 28. September 2023, Rechtssache C-308/22.

91 Schlussanträge der Generalanwältin Medina vom 28. September 2023, Rechtssache C-308/22, Rz. 37 ff.

92 Schlussanträge der Generalanwältin Medina vom 28. September 2023, Rechtssache C-308/22, Rz. 50.

93 Schlussanträge der Generalanwältin Medina vom 28. September 2023, Rechtssache C-308/22, Rz. 53, 63.

Rahmen die Schlussanträge der Generalanwältin Medina gemacht wurden, ist zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieses Gutachtens noch anhängig, sodass abzuwarten bleibt, zum welchem Ergebnis der EuGH kommt.

Die Norm des Art. 36 Abs. 3 PSM-VO selbst definiert nicht, was unter »spezifischen ökologischen oder landwirtschaftlichen Bedingungen« zu verstehen ist. Die Europäische Kommission sieht jedoch z. B. Boden- oder klimatische Bedingungen als solche an; die »Gesamtbedrohung der biologischen Vielfalt« aufgrund der EU-weiten oder globalen Reichweite hingegen nicht; den (ggf. steigenden) Anteil biologischer Landwirtschaft ebenfalls nicht, sondern als eher politischen Faktor.⁹⁴ Letzteres scheint vor dem Hintergrund, dass Art. 36 PSM-VO neben ökologischen auch landwirtschaftliche Bedingungen nennt, zumindest fragwürdig. In jedem Fall sind nach Ansicht der Europäischen Kommission Nachweise der spezifischen Bedingungen nötig, die über das hinausgehen, was z. B. im Genehmigungsverfahren des Wirkstoffs bereits herangezogen wurde und damit bereits einer Einschätzung der für die Bewertung zuständigen Behörden unterlag.⁹⁵ »Spezifisch« scheint die EU-Kommission zumindest in Abgrenzung zu der gesamten EU oder einer globalen Situation zu definieren (so gegenüber Österreich in Bezug auf die Artenvielfalt;⁹⁶ diesem Einwand wäre wohl auch das bisherige Glyphosatverbot der PflSchAnwV ausgesetzt gewesen, das vorrangig auf die Artenvielfalt gestützt wurde, s.o.). Schließlich dürfen nach der Europäischen Kommission die Aspekte, die für auf Art. 36 PSM-VO gestützte Risikominderungsmaßnahmen oder eine Verweigerung der Zulassung herangezogen werden, nicht bereits durch EU-Recht anderweitig geregelt sein und damit für alle Mitgliedstaaten ohnehin im Rahmen der Zulassung zu berücksichtigen oder zu adressieren sein (z. B. Maßnahmen zur Minderung der Abdrift).⁹⁷

Die Verordnung zur erneuten Wirkstoffgenehmigung für Glyphosat bis 2033 selbst nennt einige Punkte, die die Mitgliedstaaten bei der Risikobewertung im Rahmen der Zulassung besonders prüfen sollten (technische Aspekte, Daten zu Beistoffen, Verbraucherexposition bei Folgekulturen, indirekter Grundwassereintrag, Risiken für kleine pflanzenfressende Säugetiere, Kontaktexposition durch Sprühnebelabdrift, indirekte Auswirkungen auf Biodiversität, Verwendungen durch nicht berufsmäßige Anwendende, Verwendungen vor der Ernte, Verwendungen außerhalb der Landwirtschaft in sensiblen Bereichen).⁹⁸ Sie liefern Anhaltspunkte für eine Verweigerung oder zumindest Auflagen zur Risikominderung. Die Prüfung des Art. 36 Abs. 2, Abs. 3 PSM-VO ist jedoch nicht auf diese beschränkt.

II. Verbot aus Vorsorgegründen

Auch aus Vorsorgegründen können nationale Maßnahmen gerechtfertigt sein. Art. 1 Abs. 4 S. 2 PSM-VO lautet:

»Insbesondere ist es den Mitgliedstaaten freigestellt, das Vorsorgeprinzip anzuwenden, wenn wissenschaftliche Ungewissheit besteht, ob die in ihrem Hoheitsgebiet zuzulassenden Pflanzenschutzmittel Gefahren für die Gesundheit von Mensch oder Tier oder die Umwelt bergen.«

Damit ist die Berufung auf das Vorsorgeprinzip jedoch zugleich mit der Voraussetzung verknüpft, dass wissenschaftliche Ungewissheit besteht (anders aber Generalanwältin Sharpston, s.o.).⁹⁹

Die Stellungnahme der Europäischen Kommission gegenüber dem österreichischen Glyphosatverbot liefert einige Konkretisierungen hierzu. Zunächst sind Nachweise für die Rechtfertigung mit dem Vorsorgeprinzip nötig, die über das hinausgehen, was z. B. im Genehmigungsverfahren für den Wirkstoff herangezogen wurde (z. B. IARC-Studie); die Mitgliedstaaten dürften nicht selektiv auf Studien verweisen, sondern die Inbezugnahme des ganzen Spektrums an vorhandenen Studien zur Bewertung der Ungewissheit scheint nötig.¹⁰⁰ Die Europäische Kommission sieht

94 Europäische Kommission (Fn. 71), S. 4.

95 Europäische Kommission (Fn. 71), S. 6.

96 Europäische Kommission (Fn. 71), S. 4.

97 Europäische Kommission (Fn. 71), S. 3 f.

98 S. Durchführungsverordnung (EU) 2023/2660 (Fn. 20).

99 So ebenfalls die Europäische Kommission gegenüber Österreich, Europäische Kommission (Fn. 71), S. 5.

100 Europäische Kommission, (Fn. 71), S. 4 ff.

schließlich auch die Notwendigkeit gegeben, wenn neue Studien vorliegen, die z. B. etwas zu Gesundheitsgefahren aussagen, vorrangig ein Verfahren zur Überprüfung der Wirkstoffgenehmigung nach Art. 21 PSM-VO anzustrengen, als nationale Maßnahmen zu ergreifen und mit dem Vorsorgeprinzip zu rechtfertigen.¹⁰¹ Umgekehrt spricht die Europäische Kommission davon, dass im Rahmen des erneuten Genehmigungsverfahrens des Wirkstoffs

*»die Bewertung auf fundierten wissenschaftlichen Erkenntnissen beruhen, und die Kommission [...] bei der Entscheidung über die Erneuerung oder Nichtverlängerung der Zulassung von Glyphosat auf der Grundlage des Ergebnisses dieser Bewertung das Vorsorgeprinzip berücksichtigen [wird], falls wissenschaftliche Unsicherheiten bestehen bleiben«.*¹⁰²

Vor diesen Hintergrund scheint der verbleibende Bereich, in dem ein nationales Verbot aus Vorsorgegründen möglich ist, ohne dass zuvor ein Verfahren nach Art. 21 PSM-VO angestrengt wird, sehr klein.

III. Schutzintensivierungsklausel im Binnenmarkt

Ein Glyphosatverbot würde mit den Vorschriften zum Binnenmarkt kollidieren und könnte über die Schutzintensivierungsklausel gerechtfertigt sein. Da die PSM-VO auf Grundlage der Regelungen zur Harmonisierung des Binnenmarktes erlassen wurde, ist die Schutzintensivierungsklausel aus Art. 114 (Abs. 5) AEUV anwendbar. Demnach sind auch nach Erlass einer Harmonisierungsmaßnahme (hier: der PSM-VO) nationale Maßnahmen im Sinne von *»auf neue wissenschaftliche Erkenntnisse gestützte einzelstaatliche Bestimmungen zum Schutz der Umwelt oder der Arbeitsumwelt aufgrund eines spezifischen Problems für diesen Mitgliedstaat, das sich nach dem Erlass der Harmonisierungsmaßnahme ergibt«* möglich. Hier finden sich also ähnliche Voraussetzungen wie in Art. 36 Abs. 3 PSM-VO (s.o.), sowie die zusätzliche Voraussetzung, dass das mit der Maßnahme zu adressierende Problem erst nach Erlass der Harmonisierungsmaßnahme entstanden ist. Die Maßnahme muss der Europäischen Kommission mitgeteilt werden, die dann prüft, ob die Maßnahme ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung und eine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten darstellt und ob sie das Funktionieren des Binnenmarkts behindert (114 Abs. 6 AEUV).

F. Fazit

Obwohl Glyphosat als Wirkstoff auf EU-Ebene erneut genehmigt wurde, bleiben Deutschland als Mitgliedstaat Spielräume, Pflanzenschutzmitteln, die Glyphosat enthalten, die Zulassung zu verweigern oder ein Verbot zu erlassen. Denn die Zulassung von Pflanzenschutzmitteln erfolgt durch die Mitgliedstaaten. Die Vorschriften zur Zulassung sehen neben der Verweigerung der (erneuten) Zulassung auch die Möglichkeit von Anwendungsbeschränkungen vor. Die PSM-VO eröffnet den Mitgliedstaaten – wenn auch kleine – Spielräume zur Verweigerung der Zulassung oder Anerkennung bei erfolgter Wirkstoffgenehmigung. Diese Spielräume können auch durch ein Verbot gefüllt werden.

Entscheidend wird sein, mit welcher Begründung Deutschland diese Maßnahmen rechtfertigt. Denn wie die Fälle aus Luxemburg und Österreich zeigen, ist ein Verbot allein aus politisch-programmatischen Gründen mit dem EU-Recht nicht vereinbar. Denn in jedem Fall mit Unionsrecht im Widerspruch steht ein »politisches« Glyphosatverbot ohne weitere wissenschaftliche oder technische Auseinandersetzung mit den Auswirkungen des Pflanzenschutzmittels vor dem Hintergrund der spezifischen Bedingungen des Mitgliedstaates. Für die wissenschaftliche oder technische Begründung nationaler Maßnahmen werden durch das EU-Recht hohe Begründungsmaßstäbe formuliert. Auch das bisherige Glyphosatverbot der PflSchAnwV mit der eher allgemeinen Begründung des Schutzes der Artenvielfalt würde in dieser Form wohl Bedenken hinsichtlich der EU-Rechtmäßigkeit hervorrufen. Darüber hinaus sind Nachweise von konkreten Risiken oder konkreten spezifischen Bedingungen nötig. Um eine nationale Maßnahme rechtssicher

101 Europäische Kommission (Fn. 71), S. 5 f.

102 Europäische Kommission (Fn. 71), S. 7.

aufzustellen, sind daher evtl. weitere Studien o.ä. nötig, die Aspekte aufgreifen, die nicht Teil des Genehmigungsprozesses waren und/oder sich spezifisch auf den deutschen Kontext mit Blick auf die bereits herangezogenen Studien beziehen. Denn aus der PSM-VO und in ihrer Auslegung durch die EU-Kommission ist erkennbar, dass allgemein einen Wirkstoff betreffende Risiken vorrangig einheitlich auf EU-Ebene zu adressieren sind (so etwa die Regelung zur Überprüfung nach Art. 21 PSM-VO, oder die Regelung zu Notfallmaßnahmen nach Art. 69 PSM-VO).

Impressum

Heinrich-Böll-Stiftung
Schumannstraße 8
10117 Berlin

Telefon: +49 (0)30 28 53 40

E-Mail: info@boell.de

Internet: www.boell.de

Redaktionsschluss: Dezember 2023

Layout: Anke Thomas

Berlin, Januar 2024

V.i.S.d.P.: Lena Luig, Heinrich-Böll-Stiftung