

TEXTE

101/2017

Rechtsgutachten zum Schutz von terrestrischen Nichtzielarten einschließlich der biologischen Vielfalt vor den Auswirkungen von Pflanzenschutzmitteln

**Auflagen zum Schutz der Biodiversität im Rahmen von
Zulassungen nach dem Pflanzenschutzgesetz**

TEXTE 101/2017

Umweltforschungsplan des
Bundesministeriums für Umwelt,
Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit

Forschungskennzahl 3716 67 432 0
UBA-FB 002496

**Rechtsgutachten zum Schutz von
terrestrischen Nichtzielarten einschließlich
der biologischen Vielfalt vor den
Auswirkungen von Pflanzenschutzmitteln**

Auflagen zum Schutz der Biodiversität im Rahmen von Zulassungen nach
dem Pflanzenschutzgesetz

von

Prof. Dr. Remo Klinger, Karoline Borwieck, Caroline Douhaire
GEULEN & KLINGER Rechtsanwälte

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

Impressum

Herausgeber:

Umweltbundesamt
Wörlitzer Platz 1
06844 Dessau-Roßlau
Tel: +49 340-2103-0
Fax: +49 340-2103-2285
info@umweltbundesamt.de
Internet: www.umweltbundesamt.de

 /umweltbundesamt.de
 /umweltbundesamt

Durchführung der Studie:

GEULEN & KLINGER Rechtsanwälte
Schaperstraße 15
10719 Berlin

Abschlussdatum:

März 2017

Redaktion:

Fachgebiet IV 1.3 Pflanzenschutzmittel
Steffen Matezki

Publikationen als pdf:

<http://www.umweltbundesamt.de/publikationen>

ISSN 1862-4359

Dessau-Roßlau, November 2017

Das diesem Bericht zu Grunde liegende Vorhaben wurde mit Mitteln des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit unter der Forschungskennzahl 3716 67 432 0 finanziert. Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autorinnen und Autoren.

Kurzbeschreibung

Die für die Prüfung der Zulassungsfähigkeit von Pflanzenschutzmitteln zuständigen nationalen Behörden können im Rahmen ihrer Bewertung, dem Stand von Wissenschaft und Technik entsprechend, auch indirekte Effekte auf die biologische Vielfalt berücksichtigen. Unionsrechtlich verankerte spezielle Bewertungs- und Entscheidungskriterien, welche nur toxikologische Effekte betreffen, legen das behördliche Prüfprogramm nicht abschließend fest. Auch steht die Berücksichtigungsfähigkeit indirekter Biodiversitätseffekte nicht unter dem Vorbehalt, dass die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit hierfür EU-weit geltende Bewertungsmethoden anerkannt hat. Sowohl auf europäischer, als auch auf nationaler Ebene existieren Normen, welche die Beschränkung der Zulassung eines Pflanzenschutzmittels aufgrund nachteiliger indirekter Auswirkungen auf die Biodiversität ermöglichen. Auf diese Normen lassen sich die im Vorschlag des Umweltbundesamtes vom 20. November 2015 beschriebenen spezifischen Anwendungsvorbehalte zur Kompensation indirekter Auswirkungen auf die biologische Vielfalt stützen. Die Anwendungsvorbehalte sind auch mit höherrangigem Recht vereinbar.

Abstract

National authorities can take indirect effects of plant protection products on biological diversity into account when assessing the admissibility of plant protection products. The assessment of such indirect effects is not subject to a recognition of specific assessment methods by the European Food Security Agency. The possibility and obligation to consider effects on biodiversity is also not restricted by the specific assessment and decision criteria contained in EU secondary law. While these criteria only provide for a minimum harmonization of the assessment procedure, they do not prevent the national authority from taking current scientific and technical information into account. The European and national legislation in the area of plant protection contain several provisions that allow member states to adopt risk management measures. These provisions provide a legal basis for the approach for reducing the risk for biological diversity proposed by the German Environmental Agency in its concept from 20 November. This proposal foresees a national requirement, that puts the application of certain plant protection products under the reservation that a compensation area exists. The proposed measure is also compatible with superior rules of law.

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis.....	9
Zusammenfassung	10
Summary	12
1 Vorschlag des UBA vom November 2015	13
2 Überblick über das Verfahren der Zulassung von Pflanzenschutzmitteln.....	15
3 Relevanz indirekter Effekte auf die biologische Vielfalt für die Zulassung von Pflanzenschutzmitteln.....	17
3.1 Schutzgutrelevanz indirekter Effekte auf die biologische Vielfalt	17
3.1.1 Auswirkungen auf die Umwelt.....	17
3.1.2 Besondere Berücksichtigung der Auswirkungen auf die biologische Vielfalt.....	18
3.2 Unannehmbarkeit der Auswirkungen auf die biologische Vielfalt	18
3.2.1 Überblick über die sekundärrechtlichen Bewertungs- und Entscheidungsvorgaben.....	19
3.2.2 Keine Beschränkung auf sekundärrechtlich festgelegte Bewertungs- und Entscheidungskriterien	19
3.2.2.1 Vorrang des Bewertungsmaßstabs des "Neuesten Standes von Wissenschaft und Technik"	20
3.2.2.2 Bedeutung der Technikklausel im technischen Sicherheitsrecht	21
3.2.2.3 Ziel der Gewährleistung eines hohen Schutzniveaus	22
3.2.2.4 Vorsorgeprinzip	23
3.2.2.5 Herstellerangaben zu indirekten Effekten auf die biologische Vielfalt	23
3.2.3 Keine Präjudizwirkung der Ergebnisse der Wirkstoffbewertung.....	24
3.2.4 Keine abschließende Umschreibung des Standes von Wissenschaft und Technik durch technische Leitlinien	24
3.2.5 Keine Beschränkung auf durch die EFSA anerkannte Bewertungsmethoden.....	25
3.2.5.1 Systematik des zweistufigen Zulassungssystems und Ziele der Verordnung	25
3.2.5.2 Keine Geltung des Methodenvorbehalts in Bezug auf Auswirkungen auf die Umwelt	25

3.2.6	Rechtsprechung zur Reichweite mitgliedsstaatlicher Bewertungs- und Entscheidungsspielräume bei der Pflanzenschutzmittelzulassung.....	26
3.2.6.1	Rechtsprechung des EuG zur Auslegung der Zulassungskriterien	26
3.2.6.2	Anerkennung erheblicher Ermessens- und Handlungsspielräume durch die Unionsgerichte	27
3.2.6.3	Bejahung von Bewertungsspielräumen durch die nationale Rechtsprechung	28
3.2.7	Grundsätze zur Ausfüllung des bestehenden Bewertungs- und Entscheidungsspielraums	28
3.3	Anforderungen an den Kausalitätsnachweis.....	29
4	Rechtsgrundlagen für die Beschränkung der Zulassung durch Verwendungsbedingungen	30
4.1	Verwendungsbedingungen nach Art. 31 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009	30
4.2	Verwendungsbedingungen und Risikominderungsmaßnahmen nach Art. 36 Abs. 3 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009	31
4.3	Anwendungsbestimmungen und Auflagen nach § 36 PflSchG	33
4.3.1	Anwendungsbestimmungen nach § 36 Abs. 1 PflSchG	33
4.3.2	Auflagen nach § 36 Abs. 3 PflSchG.....	34
5	Besonderheiten für nach altem Recht zu entscheidende Zulassungsanträge	35
5.1	Übergangsvorschriften	35
5.2	Überblick über das Zulassungssystem unter der Richtlinie 91/414/EWG	35
5.3	Schutzgutrelevanz indirekter Auswirkungen auf die biologische Vielfalt.....	36
5.4	Bewertungsspielräume der Mitgliedsstaaten unter der Richtlinie 91/414/EWG.....	36
5.5	Rechtsgrundlagen für die Festlegung von Risikominderungsmaßnahmen	37
5.5.1	Anwendungsbestimmungen nach § 15 Abs. 2 PflSchG 1998	38
5.5.2	Anwendungsbestimmungen nach § 15 b PflSchG 1998	38
5.5.3	Auflagen nach § 15 Abs. 4 PflSchG 1998.....	38
6	Vereinbarkeit eines Anwendungsvorbehaltes mit sonstigem höherrangigen Recht.....	39
6.1	Vorbehalt des Gesetzes.....	39
6.1.1	Kein Totalvorbehalt.....	39
6.1.2	Schlussfolgerungen für die geplanten Anwendungsbestimmungen	40

6.1.2.1	Art. 31 der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009	40
6.1.2.2	Art. 36 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009	40
6.1.2.3	Einhaltung des Gesetzesvorbehaltes durch § 36 Abs. 1 PflSchG	41
6.1.2.4	Einhaltung des Gesetzesvorbehaltes durch § 36 Abs. 3 PflSchG	41
6.2	Vereinbarkeit mit Grundrechten der Anwender.....	41
6.2.1	Betroffenheit der Grundrechte aus Art. 12 Abs. 1 und Art. 14 Abs. 1 GG.....	41
6.2.2	Eingriff in Art. 12 Abs. 1 und Art. 14 Abs. 1 GG.....	42
6.2.3	Eingriffsrechtfertigung	42
6.2.4	Verhältnismäßigkeit	43
6.2.4.1	Legitimer Zweck	43
6.2.4.2	Geeignetheit	45
6.2.4.3	Erforderlichkeit	45
6.2.4.4	Angemessenheit	48
6.3	Vergleich zu anderen bereits bestehenden Regelungen	50
6.3.1	Abstandsregelungen des Pflanzenschutzrechts zum Schutz von Menschen und/oder der Umwelt.....	51
6.3.2	Düngerecht.....	51
6.3.3	Vergleich zu ökologischen Vorrangflächen zum Greening	51
6.4	Ergebnis des Vergleiches mit anderen rechtlichen Regelungen.....	52
6.5	Kein Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz (Art. 3 GG)	52
6.6	Vereinbarkeit mit Grundrechten der Hersteller, Art. 12 Abs. 1 GG und Art. 14 Abs. 1 GG	53
6.7	Vereinbarkeit mit Grundrechten der Hersteller, Art. 3 Abs. 1 GG.....	54
6.8	Vereinbarkeit mit der Warenverkehrsfreiheit	54
7	Quellenverzeichnis	55

Abkürzungsverzeichnis

Abl.	Amtsblatt der EG
Abs.	Absatz
UAbs.	Unterabsatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
a.F.	alte Fassung
Art.	Artikel
BMEL	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
BMUB	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungssammlung des BVerwG
BVL	Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit
DÜV	Verordnung über die Anwendung von Düngemitteln, Bodenhilfsstoffen, Kultursubstraten und Pflanzenhilfsmitteln nach den Grundsätzen der guten fachlichen Praxis beim Düngen (Düngeverordnung)
EFSA	Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (European Food Safety Authority)
EG	Europäische Gemeinschaft
et al.	und andere
EU	Europäische Union
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuG	Gericht der Europäischen Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
f.	folgende Seite
ff.	folgende Seiten
Fußn.	Fußnote
GG	Grundgesetz
lit.	Buchstabe
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
OVG	Oberverwaltungsgericht
PflSchG	Pflanzenschutzgesetz vom 6. Februar 2012 (BGBl. I S. 148, 1281)
Rn.	Randnummer
S.	Seite / Satz
Sig.	Sammlung des Europäischen Gerichtshofes
UBA	Umweltbundesamt
Vgl.	vergleiche

Zusammenfassung

Die Gutachter sind beauftragt worden, ein Rechtsgutachten zu den rechtlichen Möglichkeiten der Festlegung eines Verwendungsvorbehaltens als Risikominderungsmaßnahme im Rahmen der Zulassung von Pflanzenschutzmitteln zu erstellen. Dabei wird der Vorschlag des UBA vom 20. November 2015 für einen Ansatz zum Schutz der biologischen Vielfalt vor Beeinträchtigungen aufgrund der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln zugrunde gelegt. Dieser sieht vor, dass basierend auf einer produktiven Risikobewertung solche Pflanzenschutzmittel reguliert werden, für die aufgrund ihrer breitbandigen Wirkung von einer besonders starken Beeinträchtigung der Nahrungsnetze und damit der Biodiversität ausgegangen werden muss. Die Formulierung eines Anwendungsvorbehaltens soll für solche Pflanzenschutzmittel sicherstellen, dass diese nur dort angewendet werden, wo zu erwarten ist, dass indirekte Effekte durch vorhandene Ausgleichsflächen ausreichend kompensiert werden können. (siehe detaillierte Erläuterung des Konzepts in Kap. 1).

Die Gutachter kommen zum Ergebnis, dass die zum Schutz der biologischen Vielfalt vor indirekten Effekten des Pflanzenschutzmitteleinsatzes geplanten Anwendungsbestimmungen rechtmäßig seien. Diesem Ergebnis liegen folgende Erwägungen zugrunde:

- Die für die Prüfung der Zulassungsfähigkeit von Pflanzenschutzmitteln zuständigen nationalen Behörden können im Rahmen ihrer Bewertung auch indirekte Effekte auf die biologische Vielfalt berücksichtigen.
- Entscheidender Maßstab für die Bewertung und Entscheidung ist der neueste Stand von Wissenschaft und Technik. Dieser wird nicht abschließend durch sekundärrechtlichen Durchführungsvorschriften angegebene spezielle Bewertungskriterien umschrieben, welche sich alleine auf toxikologische Auswirkungen auf Nichtzielarten beziehen. Die hier geregelten speziellen Grundsätze geben lediglich Mindeststandards der Bewertung vor.
- Die sekundärrechtlich verankerten speziellen Akzeptabilitätskriterien geben nicht abschließend vor, welche Auswirkungen auf die biologische Vielfalt als unannehmbar eingestuft werden dürfen. Auch hinsichtlich der Einschätzung der Akzeptabilität von Umwelteinwirkungen verbleibt den Mitgliedsstaaten ein Entscheidungsspielraum.
- Die Berücksichtigungsfähigkeit indirekter Biodiversitätseffekte steht nicht unter dem Vorbehalt, dass die EFSA für diesen Aspekt EU-weit geltende Bewertungsmethoden erkannt hat. Bei der Bewertung und der Zulassungsentscheidung orientieren sich die Mitgliedstaaten an dem Vorsorgegrundsatz und dem Ziel der Gewährleistung eines hohen Schutzniveaus. Sie stellen insbesondere sicher, dass der Bestand von Nichtzielarten nicht gefährdet wird.
- Sowohl in der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009, welche u.a. die Zulassungskriterien und das Zulassungsverfahren regelt, als auch im nationalen Pflanzenschutzrecht finden sich Rechtsgrundlagen für den Erlass von Risikominderungsmaßnahmen zum Schutz der biologischen Vielfalt.
- Für Anträge, die nach vor dem Inkrafttreten der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 geltendem Recht zu beurteilen sind, ergibt sich keine abweichende Einschätzung.
- Die geplanten Anwendungsbestimmungen sind auch mit sonstigem höherrangigen Recht vereinbar. Sie führen zu einem Eingriff in Grundrechte der Pflanzenschutzmittelanwender, der aber gerechtfertigt ist. Der Staat ist aufgrund der Staatszielbestimmung des Art. 20a GG zum Schutz der Biodiversität verpflichtet und hat das Vorsorge- und Verursacherprinzip anzuwenden.

- Insbesondere werden die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit, insbesondere das Übermaßverbot beachtet. Die grundsätzliche Verfassungsgemäßheit zeigt sich auch an einem Vergleich zu anderen Flächenabstandsregelungen. Die Verfassungsgemäßheit ist somit gegeben.
- Unverbindliche Maßnahmen wie etwa Informationsmaßnahmen der Pflanzenschutzdienste oder die im Nationalen Aktionsplan zur nachhaltigen Anwendung von Pflanzenschutzmitteln vorgesehenen Maßnahmen können zwar einen Beitrag zum Schutz der Biodiversität leisten. Sie sind jedoch nicht geeignet, die für die Pflanzenschutzmittelzulassung erforderliche Einhaltung der Zulassungsvoraussetzungen in Hinblick auf unannehbare Umweltauswirkungen sicherzustellen.

Summary

The German Environment Agency (UBA) assigned external experts to present their legal opinion on the possibilities for establishing requirements relating to the use of plant protection products during the process of product authorisation. The basis of this expert opinion is the proposal of the UBA for an approach to the protection of biological diversity against the effects of the use of plant protection products from 20 November 2015 (see chapter 1 for detailed information on the proposal). This proposal foresees a regulation of those plant protection products, which, based on a product-specific risk assessment, must be expected to have a particularly strong impact on the food web and thus biodiversity. The intended risk mitigation measure should ensure that those products are only applied in areas where indirect effects are expected to be sufficiently compensated due to the existence of compensation areas. By establishing a requirement for the use of plant protection products, the stocks and the diversity of non-target species from unacceptable impacts caused by indirect effects of a plant protection can be prevented.

The risk mitigation measure suggested by UBA complies with European and national law. This result is based on the following considerations:

- Unacceptable indirect effects on biodiversity must be considered by the national regulatory authority when assessing the admissibility of plant protection products.
- The discretion to consider effects on biodiversity is not limited by specific assessment and decision criteria contained in EU secondary legislation. These criteria establish a minimum harmonisation, but do not give an exhaustive description of the status of current scientific and technical knowledge.
- The consideration of such indirect effects is also not subject to a recognition of certain assessment methods by the EFSA.
- In their decision on the authorisation of a plant protection product, Member States must apply the precautionary principle and guarantee a high level of protection. It is highlighted in the implementing provisions, that member states must ensure that the existence of non-target species is not jeopardized.
- Both European and national plant protection legislation contain provisions that allow member states to adopt risk management measures to restrict the use of plant protection products. They provide a legal basis for the requirement proposed by the UBA.
- The proposed requirement complies with constitutional law. It leads to an infringement of the fundamental rights of the users of the concerned plant protection products, which is however justified. In the light of the state objective rule of Art. 20a GG, the state is obliged to protect biodiversity and must also apply the precautionary and “polluter-pays” principle.
- In particular, the measure complies with the principle of proportionality.
- The constitutionality can also be shown by a comparison with other rules already existing in other areas of agri-environmental law.
- Non-binding measures, such as information activities or other measures contained in action plans, can contribute to the protection of biodiversity. They are however not sufficient to ensure compliance with the authorisation requirements.

1 Vorschlag des UBA vom November 2015

Am 20. November 2015 stellte das UBA einen Ansatz zum Schutz der biologischen Vielfalt vor Beeinträchtigungen aufgrund der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln vor. Nach diesem Konzept sollen durch die Festlegung von Anwendungsvorbehalten im Rahmen des Zulassungsverfahrens unannehbare Auswirkungen auf die biologische Vielfalt durch indirekte Effekte von Pflanzenschutzmitteln vermieden werden.

Dem Vorschlag des UBA liegt die auf Forschungsergebnisse gestützte Annahme zugrunde, dass der bisherige Einsatz von Pflanzenschutzmitteln einen maßgeblichen Anteil an dem deutlichen Rückgang der Artenvielfalt in der Agrarlandschaft hat und bei unveränderter Zulassungspraxis auch weiter haben wird. Das UBA stützt sich hierbei auf die Ergebnisse verschiedener Forschungsprojekte, in denen der wissenschaftliche Stand der Erkenntnisse zur Relevanz von Auswirkungen von Pflanzenschutzmittel auf verschiedenste Gruppe von Wildtieren der Agrarlandschaft wie z.B. Vögel und Säuger zusammengefasst worden sind.¹

Es sei daher erforderlich, zusätzliche Maßnahmen der Risikominderung zu ergreifen, um die bestehenden Auswirkungen des chemischen Pflanzenschutzes auf die Artenvielfalt auf ein annehmbares Maß zu senken. Nur so könne der durch das unionsrechtliche Pflanzenschutzrecht geforderte Schutz des Naturhaushalts und insbesondere auch der biologischen Vielfalt sichergestellt werden.

Auswirkungen auf die biologische Vielfalt und den Naturhaushalt generell beruhen insbesondere auf sogenannten indirekten Effekten. So führen sog. Nahrungsnetzeffekte zu einer Einschränkung der Nahrungsgrundlage und der Lebensraumqualität für Wildtiere (sog. Nichtzielarten) in den Ackerflächen. Das UBA schlägt deshalb die Einführung spezifischer Anwendungsvorbehalte zur Gewährleistung einer ausreichenden Kompensation der beschriebenen Auswirkungen vor. Diese sollen im Rahmen des Zulassungsverfahrens dann festgeschrieben werden, wenn von der Anwendung des jeweils betrachteten Pflanzenschutzmittels ein hohes Risiko indirekter Auswirkungen ausgeht. Die Anwendungsvorbehalte sollen die Nutzung des Pflanzenschutzmittels davon abhängig machen, dass ökologische Ausgleichsflächen auf Betriebsebene vorhanden sind, die nicht mit Pflanzenschutzmitteln behandelt werden. Durch diese Option der kompensatorischen Risikominderung soll auch zukünftig die Zulassung von Pflanzenschutzmitteln mit einem hohen Risiko für Auswirkungen auf den Naturhaushalt möglich sein.

Für die landwirtschaftlichen Betriebe soll eine weitgehende Wahlfreiheit in der Hinsicht gelten, dass diesen die Möglichkeit gegeben wird, für die Erfüllung des mit der Anwendung verbundenen Vorbehalts verschiedene Typen von ökologischen Ausgleichsflächen anzurechnen. Da sich diese Typen ökologischer Ausgleichsflächen hinsichtlich ihrer relativen Wirksamkeit für den Schutz der biologischen Vielfalt zum Teil deutlich unterscheiden, soll ihnen eine bestimmte Wertigkeit zugeordnet werden (Punktesystem). Maßgeblich für das Erfüllen der Anforderungen der Anwendungsbestimmungen ist das Erreichen einer bestimmten Mindestpunktzahl pro Ackerfläche des Betriebes. Der Nachweis des Erreichens der Mindestpunktzahl soll in einem Nachweisheft durch den Landwirt dokumentiert werden. Zuständig für die Überwachung der Einhaltung der Bestimmungen auf Grundlage dieses Nachweisheftes sollen, wie ansonsten auch bei Überwachungsaufgaben, die zuständigen Behörden der Bundesländer (Pflanzenschutzdienste) sein. Um die Einhaltung der Bestimmungen sicherzustellen, sollen diese mit einem Bußgeld bewährt werden. Die Größe der jeweiligen Kompensationsfläche soll nach dem Vorschlag flexibel sein. Sie richtet sich nach der jeweils gewählten Maßnahme und der mit dieser spezifisch verknüpften Mindestpunktzahl. Nach den Überlegungen des UBA im derzeitigen Vorschlag könnte von einem Richtwert von 10% (bezogen auf den Flächentyp

¹ Vgl. etwa Jahn et al. (2014).

„Brache“) ausgegangen werden. Der vorgeschlagene Richtwert orientiert sich gleichermaßen an fachlichen Erwägungen zur Erreichbarkeit des avisierten Schutzniveaus als auch der betriebswirtschaftlichen Zumutbarkeit.

Die Einbindung der landschaftsbezogenen Risikominderungsmaßnahmen in das Zulassungsverfahren ist auf Basis eines risikobasierten Ansatzes vorgesehen. Die Minderungsmaßnahmen werden nicht pauschal erteilt. Maßgeblich ist vielmehr die Risikobewertung des jeweils einzelnen Pflanzenschutzmittels.

Die Anwendungsbestimmungen sollen für Pflanzenschutzmittel mit einem hohen Risiko für Auswirkungen auf die Biodiversität erteilt werden. Eine diesbezügliche Untersuchung verläuft so, dass für das einzelne Pflanzenschutzmittel geprüft wird, inwieweit es infolge seiner beantragten Anwendung die Nährtiere oder -pflanzen auf den Anwendungsflächen schädigt und damit die biologische Vielfalt in der Agrarlandschaft. Diese Prüfung erfolgt quantitativ auf Basis der in der Risikobewertung ohnehin vorliegenden Daten.

Es ist beabsichtigt, die Anwendungsbestimmungen bei solchen Pflanzenschutzmitteln aufzu erlegen, bei denen die Feldaufwandrate zu einem mindestens 50%igen Effekt bei den relevanten ökotoxikologischen Testorganismen führt.

Die mit den Anwendungsbestimmungen verbundenen Anforderungen sind für alle damit belegten Pflanzenschutzmittel gleich und müssen somit nur einmal erfüllt werden. Die einzelnen Anwendungsbestimmungen sollen nicht „aufsummiert“ werden. Eine Einführung der Anwendungsbestimmungen ist zunächst nur für Feldkulturen vorgesehen. Dauerkulturen (Obst-, Hopfen- und Weinbau) sind vorerst ausgenommen. Der Grund für diese Eingrenzung ist, dass für Dauerkulturen bislang noch kein Set an praktikablen Risikominderungsmaßnahmen erarbeitet wurde.

2 Überblick über das Verfahren der Zulassung von Pflanzenschutzmitteln

Die seit dem 14. Juni 2011 anzuwendende Verordnung (EG) Nr. 1107/2009² enthält EU-weit und unmittelbar geltende Vorschriften über das Inverkehrbringen von Wirkstoffen und Pflanzenschutzmitteln. In Anpassung an diese Vorgaben wurde das nationale PflSchG (PflSchG) neu gefasst.

Ziel der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 ist es, ein hohes Schutzniveau für Umwelt und Gesundheit zu gewährleisten sowie Handelshemmnisse zwischen den Mitgliedsstaaten durch die Harmonisierung der Vorschriften über das Inverkehrbringen zu reduzieren, vgl. Erwägungsgründe 8 und 9, Art. 1 Abs. 3. Die Verordnung beruht auf dem Vorsorgeprinzip, Art. 1 Abs. 4. Nach dem in der Verordnung vorgesehenen zweistufigen Zulassungssystem muss zunächst der im Pflanzenschutzmittel enthaltende Wirkstoff durch die EU Kommission per Verordnung genehmigt werden. Daneben bedarf es einer Zulassung des den genehmigten Wirkstoff enthaltenden Pflanzenschutzmittels in jedem Mitgliedsstaat, in dem das Mittel vermarktet werden soll. Voraussetzung der nationalen Zulassung ist nach Art. 29 Abs. 1 e) der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 unter anderem, dass das Pflanzenschutzmittel unter Berücksichtigung des neuesten Stands von Wissenschaft und Technik keine unannehbaren Auswirkungen auf die Umwelt hat. Die Zulassung kann gemäß Art. 31 der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 durch Verwendungsbedingungen beschränkt werden. Für die Zulassungsentscheidung von besonderer Bedeutung sind die einheitlichen Grundsätze für die Bewertung und Zulassung von Pflanzenschutzmitteln, die in der Verordnung (EU) Nr. 546/2011³ niedergelegt sind. Welche Informationen dem Antrag auf Genehmigung eines Wirkstoffs beziehungsweise auf Zulassung des Pflanzenschutzmittels beizufügen sind, ergibt sich aus den in den Verordnungen (EU) Nr. 283/2013⁴ und 284/2013⁵ festgelegten Datenanforderungen.

Das BVL ist gemäß § 33 Abs. 1 Nr. 1 PflSchG zuständig für die nationale Zulassung eines Pflanzenschutzmittels im Sinne von Art. 29 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009. Das BVL entscheidet hinsichtlich der Vermeidung von Schäden durch Belastungen des Naturhaushaltes sowie durch Abfälle des Pflanzenschutzmittels gemäß § 34 Abs. 1 Nr. 3 PflSchG im Einvernehmen mit dem UBA.

Die Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 sieht zwei Verfahren für die nationale Zulassung vor, in denen die Zulassungskriterien zu prüfen sind: das zonale Zulassungsverfahren (Art. 35 ff.) und das Verfahren der gegenseitigen Anerkennung (Art. 40 ff.). Für die zonale Zulassung wird Europa in eine nördliche, mittlere und südliche Zone unterteilt; für diese Einteilung wurde angenommen, dass die klimatischen und die Anbaubedingungen in den jeweiligen Zonen vergleichbar sind. Soll das Pflanzenschutzmittel in einer Zone in den Verkehr gebracht werden, kann ein Antrag auf Zulassung des Mittels in jedem dieser Zone angehörenden Staaten gestellt werden. Die übrigen Mitgliedstaaten entscheiden über den Zulassungsantrag auf der Grundlage der Schlussfolgerungen des erstbewertenden Mitgliedstaates. Während eine abei-

² 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 (ABl. L 309 vom 24. November 2009, S. 1).

³ Verordnung (EU) Nr. 546/2011 der Kommission vom 10. Juni 2011 zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich einheitlicher Grundsätze für die Bewertung und Zulassung von Pflanzenschutzmitteln (ABl. L 155 vom 11. Juni 2011, S. 127).

⁴ Verordnung (EU) Nr. 283/2013 der Kommission vom 1. März 2013 zur Festlegung der Datenanforderungen für Wirkstoffe gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln (ABl. L 93 vom 3. April 2013, S. 1).

⁵ Verordnung (EU) Nr. 284/2013 der Kommission vom 1. März 2013 zur Festlegung der Datenanforderungen für Pflanzenschutzmittel gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln (ABl. L 93 vom 3. April 2013, S. 85).

chende Zulassungsentscheidung nur unter bestimmten Bedingungen zulässig ist, ist die Festlegung abweichender Verwendungsbedingungen und Risikominderungsmaßnahmen nach dem Wortlaut des Art. 36 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 ohne weitere Voraussetzung möglich. Alternativ zum zonalen Verfahren kann ein Hersteller, dessen Produkt bereits in einem Mitgliedsstaat im Einklang mit Artikel 29 zugelassen ist, die nationale Zulassung in anderen Mitgliedsstaaten über das System der gegenseitigen Anerkennung beantragen. Voraussetzung der gegenseitigen Anerkennung ist dabei insbesondere das Vorliegen vergleichbarer landwirtschaftlicher Bedingungen.

3 Relevanz indirekter Effekte auf die biologische Vielfalt für die Zulassung von Pflanzenschutzmitteln

Voraussetzung der Zulassung eines Pflanzenschutzmittels ist nach Art. 29 Abs. 1 e) der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 unter anderem, dass es unter Berücksichtigung des neuesten Standes von Wissenschaft und Technik die Anforderungen gemäß Art. 4 Abs. 3 e) dieser Verordnung erfüllt. Diese Vorschrift lautet:

"Pflanzenschutzmittel müssen als Folge der Verwendung entsprechend der guten Pflanzenschutzpraxis und unter der Voraussetzung realistischer Verwendungsbedingungen folgende Anforderungen erfüllen:

- e) Sie dürfen keine unannehbaren Auswirkungen auf die Umwelt haben, und zwar unter besonderer Berücksichtigung folgender Aspekte, soweit es von der Behörde anerkannte wissenschaftliche Methoden zur Bewertung solcher Effekte gibt:*
 - i) Verbleib und Ausbreitung in der Umwelt, insbesondere Kontamination von Oberflächengewässern einschließlich Mündungs- und Küstengewässern, Grundwasser, Luft und Boden, unter Berücksichtigung von Orten in großer Entfernung vom Ort der Verwendung nach einem Ferntransport in der Umwelt;*
 - ii) Auswirkung auf Arten, die nicht bekämpft werden sollen, einschließlich des dauerhaften Verhaltens dieser Arten;*
 - iii) Auswirkung auf die biologische Vielfalt und das Ökosystem".*

In diesem Abschnitt soll zum einen untersucht werden, ob indirekte Effekte auf die biologische Vielfalt vom Zulassungskriterium des Art. 4 Abs. 3 e) umfasst sind (Kap. 3.1). Zum anderen wird erörtert, welche unionsrechtlichen Vorgaben die Mitgliedsstaaten bei der Bewertung dieser Auswirkungen in Hinblick auf ihre Hinnehmbarkeit (Kap. 3.2) und die Wahrscheinlichkeit ihres Eintretens (Kap. 3.3) zu beachten haben.

3.1 Schutzgutrelevanz indirekter Effekte auf die biologische Vielfalt

Die in Art. 4 Abs. 3 e) der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 geregelten ökologischen Zulassungskriterien sind durch indirekte Auswirkungen des Einsatzes chemischer Pflanzenschutzmittel auf die biologische Vielfalt betroffen.

3.1.1 Auswirkungen auf die Umwelt

Indirekte Auswirkungen auf die Biologische Vielfalt sind Auswirkungen auf die Umwelt im Sinne des Art. 4 Abs. 3 e) Verordnung (EG) Nr. 1107/2009. Die Verordnung legt dem Begriff der Umwelt ein weites Verständnis zugrunde. Nach der Legaldefinition in Art. 3 Nr. 13 sind Teil der Umwelt insbesondere auch "wild lebende Arten von Pflanzen und Tieren und ihre gegenseitigen Beziehungen sowie die Beziehung zwischen ihnen und anderen lebenden Organismen." Nach diesem weiten Begriffsverständnis ist vom Schutzgut der Umwelt insbesondere die biologische Vielfalt umfasst, und zwar nicht nur in ihrem Bestand, sondern auch in ihren Funktionen. In diesem Sinne ist auch die Definition des Begriffs der "biologischen Vielfalt" in der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 sehr weit:

„Variabilität unter lebenden Organismen jeglicher Herkunft, einschließlich Land-, Meeres- und sonstigen aquatischen Ökosystemen und die ökologischen Wirkungsgefüge, zu denen sie gehören; diese Variabilität kann die Vielfalt innerhalb der Arten, zwischen den Arten und die Vielfalt der Ökosysteme umfassen;“⁶

Durch toxische, aber eben auch durch indirekte, nicht-toxikologische Effekte⁷ des Pflanzenschutzmitteleinsatzes werden ökologische Wirkungsgefüge erheblich gestört. Darüber hinaus

⁶ Vgl. hierzu die Legaldefinition in Art. 3 Nr. 29 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009.

⁷ Das Gutachten orientiert sich bei der Verwendung des Begriffs „toxikologisch“ an dem jeweils in Teil B Ziff. 2.5 und Teil C 2.5 Ziff. der Verordnung (EG) Nr. 546/2011 zugrunde gelegten Begriffsverständnis.

hat die Variabilität der Arten unter den Wirkungen des Pflanzenschutzmitteleinsatz bereits gravierenden Schaden erlitten. Indirekte Effekte von Pflanzenschutzmitteln auf die biologische Vielfalt stellen daher bei der Risikobewertung zu berücksichtigende Auswirkungen auf die Umwelt dar.

3.1.2 Besondere Berücksichtigung der Auswirkungen auf die biologische Vielfalt

Während Auswirkungen auf die biologische Vielfalt bereits unter der Vorgängerrichtlinie 91/414/EWG⁸ als "Auswirkungen auf die Umwelt" und besonders zu berücksichtigende Auswirkungen auf "Arten, die nicht bekämpft werden sollen" für die Zulassungsentscheidung relevant waren, wird mit der neuen Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 der Schutz der biologischen Vielfalt weiter verstärkt. Denn "besonders zu berücksichtigen" sind bei der Risikobewertung nach dem neuen Art. 4 Abs. 3 lit. e) iii) nunmehr insbesondere mögliche Auswirkungen auf die "biologische Vielfalt" und auf "Ökosysteme". Der in die Verordnung übernommene Vorschlag des Europäischen Parlaments zur Hervorhebung von Auswirkungen auf Ökosysteme wurde gerade damit begründet, dass zahlreiche Pestizide indirekte Auswirkungen auf das Ökosystem, z.B. über die Nahrungskette (Rückgang des Vogelbestands in landwirtschaftlichen Ökosystemen aufgrund massiven Rückgangs von Beuteinsekten) hätten und diesen Auswirkungen möglichst weitgehend Rechnung getragen werden solle.⁹ Diese besondere Bedeutung des Schutzes von biologischer Vielfalt und Ökosystemen ist damit ein Beispiel für die allgemein zu beobachtende kontinuierliche Verstärkung des ökologischen Aspekts im Pflanzenschutzrecht.¹⁰

Aus der Formulierung, dass die in Art. 4 Abs. 3 lit. e) i) - iii) der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 aufgeführten Aspekte nur soweit zu berücksichtigen sind, wie durch die "Behörde" anerkannte Bewertungsmethoden vorliegen, folgt nicht, dass die Mitgliedsstaaten Auswirkungen auf die biologische Vielfalt bei ihrer Entscheidung über die Zulassung unberücksichtigt lassen dürfen. Denn diese stellen zwingend zu beachtende Auswirkungen auf die Umwelt dar. Die Auslegung des Vorbehaltes erfolgt im Rahmen der Untersuchung der Reichweite des Spielraums der Mitgliedsstaaten bei der Bewertung von Auswirkungen eines Pflanzenschutzmittels auf die Umwelt (vgl. Kap. 3.5.2).

3.2 Unannehmbarkeit der Auswirkungen auf die biologische Vielfalt

Art. 4 Abs. 3 e) verlangt die Versagung der Zulassung, wenn "unannehbare" Auswirkungen auf die Umwelt vorliegen. Die Unannehmbarkeit von Umweltauswirkungen wird in der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 nicht definiert.¹¹ Die Einschätzung der Hinnehmbarkeit von Umweltauswirkungen obliegt daher den Mitgliedsstaaten. In diesem Abschnitt soll untersucht werden, welche unionsrechtlichen Vorgaben die Mitgliedsstaaten hierbei zu beachten haben. Im Zentrum der Untersuchung steht dabei die Frage, ob es den Mitgliedsstaaten möglich ist, die Zulassung eines Pflanzenschutzmittels deshalb zu verweigern oder einzuschränken, weil sie die nicht-toxikologischen, indirekten Auswirkungen auf die biologische Vielfalt für "unannehmbare" erachten. Hierzu müssen insbesondere die Harmonisierungsreichweite der sekundärrechtlichen Durchführungsvorschriften geregelten Standardbewertungskriterien sowie der in Art. 4 Abs. 3 e) verankerte Methodenvorbehalt untersucht werden.

⁸ Richtlinie 91/414/EWG des Rates vom 15. Juli 1991 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln (ABl. L 230 vom 19. August 1991, S. 1).

⁹ Europäisches Parlament, Bericht vom 5. Oktober 2007, A6-0359/2007, S. 41, Änderungsantrag 64.

¹⁰ Zu dieser Tendenz näher Glasmacher, StoffR 2012, 108 (113).

¹¹ Die im Gesetzgebungsverfahren im Rahmen der ersten Lesung vom Europäischen Parlament empfohlene Begriffsdefinition, wonach "sämtliche Auswirkungen, die Veränderungen der biologischen Vielfalt und von Biotopen bewirken können, insbesondere durch Beeinträchtigung bestimmter Arten, die langfristig möglicherweise zu ihrem Aussterben führt" als nicht hinnehmbar einzustufen wären, wurde nicht in der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 verankert, vgl. Europäisches Parlament, Bericht vom 5. Oktober 2007, A6-0359/2007, S. 37.

3.2.1 Überblick über die sekundärrechtlichen Bewertungs- und Entscheidungsvorgaben

Das europäische Pflanzenschutzrecht enthält verschiedene Vorgaben dazu, wie die Mitgliedsstaaten das Vorliegen der in Art. 29 verankerten materiell-rechtlichen Zulassungsanforderungen prüfen und bewerten müssen.

Gemäß Art. 29 Abs. 1 e) der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 wird ein Pflanzenschutzmittel nur dann zugelassen, wenn es

"unter Berücksichtigung des neuesten Stands von Wissenschaft und Technik die Anforderungen gemäß Artikel 4 Absatz 3 [erfüllt]"

Auch Art. 36 Abs. 1 S. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 bezieht sich für die Prüfung des Antrags durch den Referenzmitgliedsstaat auf den neuesten Stand von Wissenschaft und Technik, indem er vorgibt:

"Der Mitgliedstaat, der den Antrag prüft, nimmt eine unabhängige, objektive und transparente Bewertung unter Berücksichtigung des neuesten Stands von Wissenschaft und Technik und unter Heranziehung der zum Zeitpunkt des Antrags verfügbaren Leitlinien vor."

Bei der Bewertung des Zulassungsantrags haben die Mitgliedsstaaten auch die in Art. 29 Abs. 6 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 in Bezug genommenen einheitlichen Grundsätze der Bewertung und Entscheidung zu berücksichtigen:

"Unbeschadet des Artikels 50 wird ein Pflanzenschutzmittel nur zugelassen, wenn es entsprechend den einheitlichen Grundsätzen gemäß Absatz 6 folgende Anforderungen erfüllt [...]"

Diese einheitlichen Grundsätze sind in der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 546/2011 geregelt. Deren Bestimmungen wurden weitgehend unverändert aus dem Anhang VI der Vorgängerrichtlinie 91/414/EWG übernommen. Die Verordnung (EU) Nr. 546/2011 sieht in ihrem Anhang zunächst allgemeine Vorgaben hinsichtlich des Vorgehens der Mitgliedsstaaten bei der Prüfung der Anträge auf Zulassung eines Pflanzenschutzmittels vor. Zu den allgemeinen Bewertungsgrundsätzen zählt nach Teil B Ziffer 1.1 insbesondere, dass die Mitgliedsstaaten die Angaben des Herstellers

"nach dem jeweiligen Stand der wissenschaftlichen und technischen Kenntnisse [bewerten], wobei sie insbesondere [...] die damit verbundenen Gefahren und die Risiken für Mensch, Tier und Umwelt abschätzen".

In den Teilen B und C des Anhangs der Verordnung (EU) Nr. 546/2011 sind miteinander korrespondierende spezifische Kriterien zur Bewertung und Einschätzung bestimmter Risiken vorgesehen. Unter diesen spezifischen Kriterien finden sich auch Kriterien in Bezug auf kurz- und langfristige Risiken eines Pflanzenschutzmittels für Nichtzielarten. Zu bewerten ist in dieser Hinsicht gemäß Teil B Ziffer 2.5.2 insbesondere die Exposition bestimmter Arten gegenüber dem Pflanzenschutzmittel und das Verhältnis zwischen Toxizität und Exposition. In Teil C Ziffer 2.5.2 sind hierauf aufbauend konkrete quantifizierte Vorgaben für das Verhältnis Toxizität/Exposition festgelegt. Sind diese Werte überschritten, kann eine Zulassung grundsätzlich nicht erteilt werden, vgl. Teil C Ziffer 1.8. Die erwarteten Auswirkungen sind dann zwingend als "unannehmbar" einzustufen.

3.2.2 Keine Beschränkung auf sekundärrechtlich festgelegte Bewertungs- und Entscheidungskriterien

Indirekte, nicht-toxikologische Auswirkungen auf die biologische Vielfalt werden in den speziellen Kriterien der Verordnung (EU) Nr. 546/2011 nicht adressiert. Lediglich hinsichtlich toxikologischer Auswirkungen sind quantifizierte Entscheidungsvorgaben durch die Durchführungsverordnung vorgesehen. Daher stellt sich die Frage, ob die speziellen Akzeptabilitätskriterien abschließend sind oder lediglich einen zwingend einzuhaltenden Mindeststandard für

die Bewertung darstellen, welcher den Mitgliedsstaaten Raum für die Berücksichtigung weiterer Umweltrisiken wie etwa indirekter Effekte auf die Biodiversität beläßt.

Ob es sich bei der Risikobewertung im Rahmen der Zulassung von Pflanzenschutzmitteln um einen voll oder nur teilweise harmonisierten Bereich handelt, wurde durch die Unionsgerichte bisher nicht abschließend geklärt. In Bezug auf die Vorgängerrichtlinie 91/414/EWG wurde in der Literatur teilweise die Auffassung vertreten, dass die dort verankerten sekundärrechtlichen Bewertungs- und Entscheidungskriterien abschließend seien.¹² Wortlaut, Systematik der einschlägigen Verordnungen sowie das Ziel der Gewährleistung eines hohen Umweltschutzniveaus und der Vorsorgegrundsatz sprechen jedoch für das Bestehen von Bewertungsspielräumen zugunsten der Mitgliedsstaaten.

3.2.2.1 Vorrang des Bewertungsmaßstabs des "Neuesten Standes von Wissenschaft und Technik"

Ob ein Pflanzenschutzmittel unannehbare Auswirkungen auf die Umwelt hat, bewerten die Mitgliedsstaaten gemäß Art. 29 Abs. 1 e), Art. 36 Abs. 1 S. 1 der Verordnung (EG) Nr.

1107/2009 nach dem neuesten Stand von Wissenschaft und Technik. Dieser Bewertungsmaßstab ist vor den in der Verordnung (EU) Nr. 546/2011 verankerten speziellen Bewertungskriterien vorrangig.

Dies folgt bereits aus der Normenhierarchie, da eine Durchführungsverordnung nicht von den Regelungen des Rechtsakts, dessen Durchführung konkretisiert werden soll, abweichen kann.¹³

Der Vorrang des Bewertungsmaßstabs des neuesten Stands von Wissenschaft und Technik ergibt sich zudem aus der Verordnung (EU) Nr. 546/2011 selbst. Denn die dort geregelten speziellen Kriterien gelten nach dem Wortlaut dieser Durchführungsverordnung nur "unbeschadet" der allgemeinen Grundsätze. Zu diesen allgemeinen Bewertungs- und Entscheidungsgrundsätzen zählt insbesondere die Abschätzung potentieller Risiken für die Umwelt "nach dem jeweiligen Stand der wissenschaftlichen und technischen Kenntnisse", vgl. Teil B Ziffer 1.1. Auf den Stand der Wissenschaft und Technik wird auch in Teil A Ziffer 2 lit. c) Bezug genommen, wonach die Mitgliedsstaaten neben den Herstellerangaben und den Ergebnissen der Wirkstoffbewertung auch

"andere relevante technische oder wissenschaftliche Informationen [berücksichtigen], über die sie nach vernünftigem Ermessen verfügen können und die sich auf die Leistungsfähigkeit des Pflanzenschutzmittels, seine möglichen schädlichen Auswirkungen, seine Bestandteile oder seine Rückstände beziehen."

Aus dieser Bestimmung geht klar hervor, dass das behördliche Prüf- und Bewertungsprogramm weder sekundärrechtlich, noch durch die eingereichten Antragsunterlagen abschließend vorgegeben wird. Was zum Stand von Wissenschaft und Technik gehört, steht vielmehr "im vernünftigen Ermessen" der mitgliedsstaatlichen Behörden.

Im Rahmen der entscheidenden allgemeinen Grundsätze wird zudem die Bedeutung der biologischen Vielfalt besonders betont. In Bezug auf die biologische Vielfalt haben die Mitgliedsstaaten nach Abschnitt C Ziffer 1.5 bei ihrer Entscheidung insbesondere folgendes zu beachten:

"Da die Bewertung sich auf Angaben über eine begrenzte Zahl repräsentativer Arten stützt, haben die Mitgliedstaaten darauf zu achten, dass die Verwendung der Pflanzenschutzmittel keine langfristigen Auswirkungen auf den Bestand und die Vielfalt der nicht zu den Zielgruppen gehörenden Arten hat."

¹² So etwa Rengeling, NuR 2000, 549 (554); Fluck, NuR 2000, 183 (185); Böttcher, in: Rengeling, Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, § 62, Rn. 32; Kaus, Nachrichtenbl. Deut. Pflanzenschutzd 2000, 175 (175 ff.); Pache, in: Fluck/Fischer, REACH+StoffR, PflSchR Rn. 81.

¹³ EuG, Urteil vom 13. April 2011, T-576/08, Slg. 2011, II-1578 - Deutschland/Kommission, Rn. 100 m.w.N.

Die Mitgliedsstaaten müssen eine Verminderung des Bestandes und der Vielfalt von Nichtzielarten daher unbedingt vermeiden. Die Bewertung darf sich dabei nicht alleine auf die speziellen Bewertungskriterien der Verordnung (EU) Nr. 546/2011 beziehen, da diese nur begrenzt repräsentativ sind.

3.2.2.2 Bedeutung der Technikklausel im technischen Sicherheitsrecht

Der somit maßgebliche neueste Stand von Wissenschaft und Technik wird auch nicht abschließend durch die in der Verordnung (EU) Nr. 546/2011 vorgesehenen spezifischen Kriterien umschrieben. Dies ergibt sich bereits aus dem Bedeutungsgehalt sogenannter Technikklauseln im technischen Sicherheitsrecht. Herangezogen werden kann insoweit insbesondere die Literatur und Rechtsprechung zur Verwendung der Technikklausel des Standes von Wissenschaft und Technik im Atomrecht (§ 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG).¹⁴ Zur Rechtmäßigkeit und Funktion des unbestimmten Rechtsbegriffs des Standes von Wissenschaft und Technik in § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG hat sich das Bundesverfassungsgericht in seiner Grundsatzentscheidung vom 8. August 1978 (Kalkar I) geäußert, in dem es die Vereinbarkeit der Technikklausel mit dem verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgebot bejahte.¹⁵ Das Bundesverfassungsgericht stellte hier fest, dass der Gesetzgeber im technischen Sicherheitsrecht nicht sämtliche sicherheitstechnischen Anforderungen bis ins einzelne festlegen könne und daher auf die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe und eine Verlagerung der Anpassung an die wissenschaftliche und technische Entwicklung auf die administrative beziehungsweise judikative Ebene angewiesen sei.¹⁶ Hierdurch werde ein "dynamischer Rechtsgüterschutz" ermöglicht, der einem angemessenen Grundrechtsschutz eher gerecht werde als eine gesetzliche Fixierung starrer Sicherheitsstandards:

*"Die gesetzliche Fixierung eines bestimmten Sicherheitsstandards durch die Aufstellung starrer Regeln würde demgegenüber, wenn sie sich überhaupt bewerkstelligen ließe, die technische Weiterentwicklung wie die ihr jeweils angemessene Sicherung der Grundrechte eher hemmen als fördern. Sie wäre ein Rückschritt auf Kosten der Sicherheit. Es hieße das Gebot der Bestimmtheit mißverstehen, wollte man den Gesetzgeber gerade dazu verpflichten."*¹⁷

Der Stand von Wissenschaft und Technik hebe sich dabei dadurch von anderen unbestimmten Rechtsbegriffen wie den "allgemein anerkannten Regeln der Technik" oder dem "Stand der Technik" ab, dass es weder auf eine praktische Anerkennung, noch auf die Möglichkeit der technischen Verwirklichung ankommt:

"Mit der Bezugnahme auch auf den Stand der Wissenschaft übt der Gesetzgeber einen noch stärkeren Zwang dahin aus, daß die rechtliche Regelung mit der wissenschaftlichen und technischen Entwicklung Schritt hält. Es muß diejenige Vorsorge gegen Schäden getroffen werden, die nach den neuesten wissenschaftlichen Erkenntnissen für erforderlich gehalten wird. Läßt sie sich technisch noch nicht verwirklichen, darf die Genehmigung nicht erteilt werden; die erforderliche Vorsorge wird mithin nicht durch das technisch gegenwärtig Machbare begrenzt.

[...]

Insbesondere mit der Anknüpfung an den jeweiligen Stand von Wissenschaft und Technik legt das Gesetz damit die Exekutive normativ auf den Grundsatz der bestmöglichen Gefahrenabwehr und Risikovorsorge fest. Hingegen war der Gesetzgeber verfassungsrechtlich nicht gehalten, die möglichen Risikoarten, Risikofaktoren, die Verfahren zu ihrer Ermittlung oder feste Toleranzwerte zu bestimmen. Dies wäre

¹⁴ Kloepfer, Umweltrecht, § 15 Rn. 305 m.w.N.

¹⁵ BVerfG, Beschluss vom 08. August 1978 – 2 BvL 8/77 –, BVerfGE 49, 89-147, Rn. 105-113.

¹⁶ BVerfG (Fußn. 15) Rn. 105-106.

¹⁷ BVerfG (Fußn. 15) Rn. 111.

dem Schutzzweck und dem Vorsorgegrundsatz des Gesetzes und damit auch dem Schutz verfassungsrechtlicher Rechtsgüter eher abträglich.

[...]

Nur eine laufende Anpassung der für eine Risikobeurteilung maßgeblichen Umstände an den jeweils neuesten Erkenntnisstand vermag hier dem Grundsatz einer bestmöglichen Gefahrenabwehr und Risikovorsorge zu genügen. Diese Beurteilung in die Hand der Exekutive zu geben, deren rechtliche Handlungsformen sie für die erforderliche Anpassung sehr viel besser ausrüsten als den Gesetzgeber, dient auch insoweit einer Dynamisierung des Rechtsgüterschutzes. Daß die Exekutive dabei alle wissenschaftlich und technisch vertretbaren Erkenntnisse heranzuziehen und willkürlich zu verfahren hat, bedarf keiner besonderen Betonung.¹⁸

Diese Grundsätze lassen sich auf den Bereich des Pflanzenschutzrechts übertragen. Auch im Pflanzenschutzrecht stellt die Technikklausel ein Instrument für eine *dynamische* Verwirklichung der Schutzziele dar.¹⁹

Das in Art. 29 und Art. 36 der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 enthaltene Gebot der Berücksichtigung des *neuesten* Standes von Wissenschaft und Technik verbietet es den Mitgliedsstaaten somit, sich blind für weitere bekannt gewordene relevante Biodiversitätsauswirkungen auf sekundärrechtlich verankerte Standardbewertungen zu beschränken. Ein Mitgliedsstaat kann und muss daher auch dann die Zulassung verweigern beziehungsweise einschränken, wenn zwar alle in der Verordnung (EU) Nr. 546/2011 explizit geregelten Akzeptabilitätskriterien erfüllt sind, jedoch nach dem neuesten Stand von Wissenschaft und Technik dennoch vom Vorliegen unannehmbarer Auswirkungen auf die Umwelt ausgegangen werden muss.

3.2.2.3 Ziel der Gewährleistung eines hohen Schutzniveaus

Gegen die Annahme einer Vollharmonisierung des Bewertungsverfahrens sprechen auch die Ziele der Regelungen über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln. Aus den Zielbestimmungen wird deutlich, dass das Ziel der Gewährleistung eines hohen Schutzniveaus für Umwelt und Gesundheit vorrangig ist gegenüber dem Ziel der Harmonisierung. Das Schutzniveau wurde dabei durch die Novellierung des europäischen Pflanzenschutzrechts erneut erhöht.²⁰

So wird in der Zielbestimmung der Verordnung (EU) Nr. 546/2011 das Anliegen der Harmonisierung unter den Vorbehalt der Gewährleistung eines hohen Schutzniveaus gestellt:

"Die in diesem Anhang dargelegten Grundsätze sollen sicherstellen, dass die in Artikel 29 Absatz 1 Buchstabe e in Verbindung mit Artikel 4 Absatz 3, Artikel 29 Absatz 1 Buchstaben f, g und h der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 genannten Anforderungen bei der Bewertung und Zulassung von Pflanzenschutzmitteln, [...] von allen Mitgliedsstaaten unter Einhaltung eines hohen Schutzniveaus für die Gesundheit von Mensch und Tier sowie für die Umwelt angewandt werden."

Auch der Zielbestimmung der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 lässt sich ein Vorrang des Ziels der Gewährleistung eines hohen Schutzniveaus für die Gesundheit von Mensch und Tier vor anderen, somit nachgeordneten Zielen entnehmen:

"Ziel dieser Verordnung ist die Gewährleistung eines hohen Schutzniveaus für die Gesundheit von Mensch und Tier und für die Umwelt und das bessere Funktionieren des Binnenmarkts durch die Harmonisierung der Vorschriften für das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln und die Verbesserung der landwirtschaftlichen Produktion."

¹⁸ BVerfG (Fußn. 15) Rn. 109, 113.

¹⁹ So in Bezug auf Art. 5 der Richtlinie 91/414 Pache, in: Fluck/Fischer (Hrsg.), REACH + Stoffrecht Kommentar, Band IV, 1055 Einführung PflSchR Rn. 36.

²⁰ Garcon, in: Fluck/Fischer (Hrsg.), REACH + Stoffrecht Kommentar, Band IV, 1001 Überblick, Rn. 127.

Bereits die Reihenfolge der Nennung der verschiedenen Ziele lässt auf eine Priorisierung des Umwelt- und Gesundheitsschutzes vor dem Ziel der Harmonisierung schließen. Diese Auslegung wird bestätigt in Erwägungsgrund 25, nach dem die Harmonisierung der Kriterien, Verfahren und Bedingungen für die Zulassung von Pflanzenschutzmitteln "unter Berücksichtigung der allgemeinen Grundsätze des Schutzes der Gesundheit von Mensch und Tier und der Umwelt harmonisiert werden" soll. Auch gegenüber dem Ziel der Produktionsverbesserung ist das Ziel der Gewährleistung eines hohen Schutzniveaus vorrangig.²¹ Die Ziele der Harmonisierung und des wirksamen Pflanzenschutzes gehen daher nicht zulasten des angestrebten hohen Umwelt- und Gesundheitsschutzes.

3.2.2.4 Vorsorgeprinzip

Auch spricht das Vorsorgeprinzip dafür, dass den speziellen Bewertungs- und Entscheidungskriterien der Verordnung (EU) Nr. 546/2011 kein abschließender Charakter zukommt. Der Grundsatz der Vorsorge wird im Gegensatz zur Richtlinie 91/414/EWG nunmehr in der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 selbst verankert.²² Er hat somit sogar noch an Bedeutung gewonnen. Art. 1 Abs. 4 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 lautet:

"Die Bestimmungen dieser Verordnung beruhen auf dem Vorsorgeprinzip, mit dem sichergestellt werden soll, dass in Verkehr gebrachte Wirkstoffe oder Produkte die Gesundheit von Mensch und Tier sowie die Umwelt nicht beeinträchtigen. 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."

Auch Erwägungsgrund 8 betont die Bedeutung des Vorsorgeprinzips:

"Das Vorsorgeprinzip sollte angewandt und mit dieser Verordnung sollte sichergestellt werden, dass die Industrie den Nachweis erbringt, dass Stoffe oder Produkte, die erzeugt oder in Verkehr gebracht werden, keine schädlichen Auswirkungen auf die Gesundheit von Mensch oder Tier oder keine unannehbaren Auswirkungen auf die Umwelt haben".

Das Vorsorgeprinzip kommt auch in den Bewertungskriterien der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 darin zum Ausdruck, dass die Mitgliedsstaaten bei der Interpretation der Ergebnisse der Bewertung mögliche Unsicherheitsfaktoren einzukalkulieren haben, Teil B Ziffer 1.4 Verordnung (EU) Nr. 546/2011.

Mit dem Vorsorgeprinzip und insbesondere der ausdrücklichen Befugnis zur Anwendung des Vorsorgeprinzips durch die Mitgliedsstaaten in Art. 1 Abs. 4 S. 2 der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 wäre es unvereinbar, wenn diese aufgrund des Fehlens harmonisierter Bewertungskriterien bestimmte Risiken außer Acht lassen müssten.

3.2.2.5 Herstellerangaben zu indirekten Effekten auf die biologische Vielfalt

Ein Indiz dafür, dass gerade auch indirekte Effekte auf die biologische Vielfalt entscheidungsrelevanten Gegenstand der mitgliedsstaatlichen Bewertung des Pflanzenschutzmittels sind, ist zudem, dass der Hersteller Angaben zum Vorliegen solcher Auswirkungen machen muss. Was zwingender Bestandteil der Antragsunterlagen ist, muss auch von den Mitgliedsstaaten bei ihrer Bewertung berücksichtigt werden.

Teil A Ziffer 2 lit. b) der Verordnung (EU) Nr. 546/2011 legt fest, dass die Mitgliedsstaaten bei ihrer Bewertung zunächst die für die Wirkstoffzulassung vorgelegten Angaben des Herstellers und das Ergebnis ihrer Bewertung berücksichtigen:

²¹ So Kloepfer, Umweltrecht, § 19 Rn. 251; vergleiche auch Erwägungsgrund 9 der Vorgängerrichtlinie 91/414/EWG.

²² Garcon, in: Fluck/Fischer (Hrsg.), REACH + Stoffrecht Kommentar, Band IV, 1001 Überblick, Rn. 35.

"Sie berücksichtigen [...] die gemäß dem Anhang der [nunmehr: Verordnungen (EU) Nr. 283/2013 und Nr. 284/2013] vorgelegten Angaben zu dem Wirkstoff des Pflanzenschutzmittels sowie die Ergebnisse ihrer Bewertung;"

Zu diesen vom Hersteller vorzulegenden Angaben gehört gemäß Ziffer 5 der Einleitung des Abschnitts 8 der Verordnung (EU) Nr. 283/2013 auch die Untersuchung der

"potenziellen Auswirkungen des Wirkstoffs auf die Biodiversität und das Ökosystem, einschließlich indirekter Auswirkungen durch Änderungen in den Nahrungsnetzen."

Hierdurch wird deutlich, dass insbesondere auch indirekte Auswirkungen auf die biologische Vielfalt für die Zulassungsentscheidung relevant sind. Des Weiteren hat der Hersteller "sämtliche Informationen über möglicherweise unannehbare Auswirkungen" anzugeben. Insgesamt müssen die vorgelegten Informationen ausreichen, um eine Bewertung "der Kurz- und Langzeitrisiken für nicht zu den Zielgruppen gehörende Arten, Populationen, Gesellschaften bzw. Prozesse", von "Art und Ausmaß (...) der Risiken für nicht zu den Zielgruppen gehörende Wirbeltierarten" und der "Festlegung von Maßnahmen, um die Kontaminierung der Umwelt und die Auswirkungen auf Nichtziel-Arten möglichst gering zu halten" zu ermöglichen. Zudem hat der Hersteller alle relevanten Daten aus der einem Peer-Review unterzogenen, offen zugänglichen wissenschaftlichen Literatur anzugeben, welche Nebenwirkungen auf die Gesundheit, die Umwelt und Nichtziel-Arten beschreiben. Auch findet sich in Abschnitt 8 Ziffer 7 Verordnung (EU) Nr. 283/2013 und Abschnitt 10 Ziffer 7 der Verordnung (EU) Nr. 284/2013 eine generalklauselartige Datenanforderung in Bezug auf die Wirkung auf andere Landorganismen (Flora und Fauna), die auch Informationen über indirekte Effekte umfassen kann. All diese Angaben und nicht etwa nur solche zu toxikologischen Effekten auf die Umwelt sind von den Mitgliedsstaaten bei ihrer Bewertung zu berücksichtigen. Die informatorische Grundlage der mitgliedsstaatlichen Bewertung geht daher über Angaben zu toxikologischen Effekten weit hinaus.

Nach alledem ist festzuhalten, dass die Mitgliedsstaaten in ihrer Entscheidung über die Zulassung grundsätzlich auch solche Umweltauswirkungen berücksichtigen können, für welche die Verordnung (EU) Nr. 546/2011 keine spezifischen Bewertungs- und Entscheidungskriterien vorsieht.

3.2.3 Keine Präjudizwirkung der Ergebnisse der Wirkstoffbewertung

Die Mitgliedsstaaten sind bei der Beurteilung der Zulassungsfähigkeit auch nicht an die Ergebnisse der Wirkstoffbewertung gebunden. Gemäß Teil A Ziffer 2 lit. b) der Verordnung (EU) Nr. 546/2011 berücksichtigen die Mitgliedsstaaten zwar auch die *Ergebnisse* der Bewertung im Rahmen der Wirkstoffgenehmigung. Eine Präjudizwirkung der Risikobewertung in dem Sinne, dass die Bewertung der Umweltrisiken des Mittels zu demselben Ergebnis kommen muss wie die auf EU-Ebene stattfindende Risikobewertung für den Wirkstoff, lässt sich hieraus nicht ableiten. Die Annahme einer solchen Präjudizwirkung widerspräche bereits dem Wortlaut der Verordnung (EU) Nr. 546/2011 ("berücksichtigen"). Sie wäre auch mit den oben dargelegten Vorgaben der Bewertung nach dem Stand von Wissenschaft und Technik und dem Vorsorgegrundsatz nicht vereinbar. Zudem hat das EuG einen weitreichenden Ermessens- und Handlungsspielraum der Mitgliedsstaaten bei der Untersuchung der Zulassungskriterien des Art. 29 der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 bejaht (vgl. Kap. 3.2.6.2).

3.2.4 Keine abschließende Umschreibung des Standes von Wissenschaft und Technik durch technische Leitlinien

Der maßgebliche neueste Stand von Wissenschaft und Technik wird auch nicht begrenzt auf Informationen oder Methoden, die durch europäische oder internationale Gremien anerkannt wurden. Nach Ziffer 6 der Einleitung der Verordnung (EU) Nr. 546/2011 sollen solche international anerkannten wissenschaftlichen Grundlagen lediglich "vorzugsweise" herangezogen werden. Auch dem Hinweis in Art. 36 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 auf die "zum

Zeitpunkt des Antrags verfügbaren Leitlinien" lässt sich keine Eingrenzung des zu berücksichtigen Stands von Wissenschaft und Technik entnehmen. Vielmehr ergibt sich aus den Gesetzesmaterialien, dass mit dieser Formulierung lediglich klargestellt werden sollte, dass zum Schutz des Investors nach Einreichen des Antrags keine *nachträglichen* Datenanforderungen gestellt werden sollen.²³ Eine Bindung der Mitgliedstaaten an bestimmte Leitlinien von internationalen oder europäischen Gremien bezweckt diese Formulierung jedoch nicht.

3.2.5 Keine Beschränkung auf durch die EFSA anerkannte Bewertungsmethoden

Aufgrund des in Art. 4 Abs. 3 e) formulierten Methodenvorbehaltes stellt sich die Frage, ob die Bewertung indirekter Biodiversitätsaspekte auch dann zulässig ist, wenn wie heute noch keine durch die EFSA anerkannten Bewertungsmethoden existieren. Dies ist zu bejahen. Nach dem Wortlaut der Vorschrift sollen unter anderem Auswirkungen auf die biologische Vielfalt besonders berücksichtigt werden,

"soweit es von der Behörde anerkannte wissenschaftliche Methoden zur Bewertung solcher Effekte gibt".

"Behörde" im Sinne der Vorschrift ist die EFSA. Dies ergibt sich aus den Begriffsbestimmungen in Erwägungsgrund 12 und Art. 6 lit. f) Verordnung (EG) Nr. 1107/2009. Die mitgliedstaatlichen Behörden werden in der Verordnung gemäß Art. 3 Nr. 30 als "zuständige Behörde" bezeichnet. Für indirekte Auswirkungen auf die biologische Vielfalt liegt eine solche Anerkennung von Bewertungsmethoden durch die EFSA nicht vor. Die Formulierung "soweit" legt einen echten Vorbehalt nahe.

3.2.5.1 Systematik des zweistufigen Zulassungssystems und Ziele der Verordnung

Allerdings ist fraglich, ob der Methodenvorbehalt auch im Rahmen der Verweisung in Art. 29 Abs. 1 lit. e) auf Art. 4 Abs. 3 lit. e) Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 gilt. Während Art. 4 Abs. 3 die Voraussetzungen für die EU-weite Wirkstoffgenehmigung betrifft, legt Art. 29 die Voraussetzungen für die *nationale* Zulassung von Pflanzenschutzmitteln fest. Diese werden nach dem zweistufigen Zulassungssystem der Verordnung durch die nationalen Behörden geprüft. Wie oben bereits dargelegt, verfügen die Mitgliedsstaaten dabei über Bewertungsspielräume. Die EFSA ist hingegen nur an der Bewertung eines Mittels im Rahmen der Wirkstoffgenehmigung beteiligt. Ein strikter Vorbehalt zugunsten einer Methodenanerkennung durch die EFSA wäre daher systemwidrig. Auch das von der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 beabsichtigte hohe Schutzniveau und die Ermächtigung der Mitgliedsstaaten zur Anwendung des Vorsorgeprinzips im Rahmen der Zulassung sprechen dafür, dass die Berücksichtigungsfähigkeit negativer Auswirkungen auf die biologische Vielfalt nicht von einer Methodenanerkennung durch die EFSA abhängig sein soll.

3.2.5.2 Keine Geltung des Methodenvorbehalts in Bezug auf Auswirkungen auf die Umwelt

Der Methodenvorbehalt steht einer Berücksichtigung indirekter Auswirkungen auf die biologische Vielfalt jedenfalls deshalb nicht entgegen, weil diese zu den Auswirkungen auf das allgemeine Schutzwert der Umwelt gehören. Auswirkungen auf die Umwelt sind unabhängig von einer Anerkennung von Bewertungsmethoden zu berücksichtigen. Einen diesbezüglichen Methodenvorbehalt sieht Art. 4 Abs. 3 lit. e) der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 nicht vor. Dass die EU Kommission es unterlassen hat, spezielle Bewertungskriterien aufzustellen, kann die Mitgliedsstaaten daher nicht daran hindern, die indirekten Auswirkungen von Pflanzenschutzmitteln auf die biologische Vielfalt bei der Bewertung der Zulassungsfähigkeit zu berücksichtigen.

²³ Europäisches Parlament, Bericht vom 5. Oktober 2007, A6-0359/2007, S. 196.

3.2.6 Rechtsprechung zur Reichweite mitgliedsstaatlicher Bewertungs- und Entscheidungsspielräume bei der Pflanzenschutzmittelzulassung

Inwiefern die Mitgliedsstaaten eine Einschränkung oder Verweigerung der Zulassung auf für unannehmbar erachtete indirekte Effekte auf die biologische Vielfalt stützen können, wurde durch die Unionsgerichte bisher nicht ausdrücklich entschieden. In der Rechtsprechung der Unionsgerichte zum pflanzenschutzrechtlichen Genehmigungs- und Zulassungsverfahren werden jedoch weitreichende Spielräume bei der Risikobewertung bejaht. Auf nationaler Ebene hat das Verwaltungsgericht Braunschweig zudem in einer Entscheidung aus dem Jahr 1999 ausdrücklich festgestellt, dass sekundärrechtlich festgelegte spezifische Bewertungskriterien das mitgliedsstaatliche Bewertungsprogramm nicht abschließend vorgeben.

3.2.6.1 Rechtsprechung des EuG zur Auslegung der Zulassungskriterien

Eine Auslegung, wonach die Mitgliedstaaten auf eine langwierige Anpassung sekundärrechtlicher Bewertungskriterien angewiesen wären, wäre zum einen mit der Rechtsprechung des EuG zur Auslegung der Zulassungsvoraussetzungen der Richtlinie 91/414/EWG nicht vereinbar.

Das Gericht hat zunächst für die materiell-rechtlichen Kriterien zur Zulassung eines Wirkstoffs in Art. 5 der Vorgängerrichtlinie festgestellt, dass diese im Lichte des Vorsorgeprinzips und des Ziels eines hohen Schutzniveaus für Umwelt und Gesundheit streng auszulegen sind. Sowohl bezüglich der Einschätzung der Frage, ob überhaupt Auswirkungen auf die Umwelt zu befürchten sind, als auch hinsichtlich der Hinnehmbarkeit der potenziellen nachteiligen Wirkungen stellt das Gericht strenge Maßstäbe auf. So müsse bei der gebotenen Auslegung der Genehmigungskriterien in Verbindung mit dem Vorsorgegrundsatz die Aufnahme des Wirkstoffes in Anhang I der Richtlinie 91/414/EWG bereits unterbleiben beim

"Vorliegen ernsthafter Anhaltspunkte, die, ohne die wissenschaftliche Ungewissheit zu beseitigen, vernünftige Zweifel an der Unbedenklichkeit eines Stoffes erlauben [...]. Denn der Vorsorgegrundsatz soll potenziellen Risiken vorbeugen. Dagegen können rein hypothetische Risiken, die auf nicht untermauerte wissenschaftliche Hypothesen gestützt sind, nicht berücksichtigt werden".²⁴

In einem weiteren Urteil des EuG heißt es unter Verweis auf das Ziel der Gewährleistung eines hohen Schutzniveaus und den Vorsorgegrundsatz:

"Außerdem ist diese Bestimmung im Zusammenhang mit dem Vorsorgegrundsatz auszulegen. Danach können die Gemeinschaftsorgane, wenn wissenschaftliche Ungewissheiten bezüglich der Existenz oder des Umfangs von Risiken für die menschliche Gesundheit bestehen, Schutzmaßnahmen treffen, ohne abwarten zu müssen, bis das tatsächliche Vorliegen und die Schwere dieser Risiken in vollem Umfang nachgewiesen sind [...]. So kann in einem Fall der Anwendung des Vorsorgegrundsatzes, der definitionsgemäß bei wissenschaftlicher Ungewissheit gegeben ist, von einer Risikobewertung nicht verlangt werden, dass sie zwingende wissenschaftliche Beweise für das tatsächliche Vorliegen des Risikos und die Schwere der potenziellen nachteiligen Wirkungen im Fall der Verwirklichung dieses Risikos liefert".²⁵

Diese Feststellungen des EuG betrafen zwar die Wirkstoffgenehmigung durch die EU Kommission und nicht die den Mitgliedsstaaten zugewiesene Risikobewertung im Rahmen der Pflanzenschutzmittelzulassung. Jedoch stellte das EuG fest, dass auch dort dieselben Grundsätze Anwendung finden müssen:

"Da diese Vorschrift [Art. 4 der Richtlinie 91/414/EWG], die die Zulassung für Pflanzenschutzmittel durch die Mitgliedstaaten betrifft, im Wesentlichen entsprechend

²⁴ EuG, Urteil vom 11. Juli 2007, T-229/04, Slg. 2007 II- 2437, Schweden/Kommission, Rn. 161 m.w.N.

²⁵ EuG, Urteil vom 19. November 2009, T-334/07, Slg. 2009, II-4205, Denka International/Kommission, Rn. 116 m.w.N.

dem Wortlaut des Art. 5 Abs. 1 der Richtlinie 91/414 gefasst ist, müssen beide Vorschriften in der gleichen Weise ausgelegt werden."²⁶

Auch die nationale Rechtsprechung hat an den geforderten Nachweis des Ausbleibens nicht hinnehmbarer Auswirkungen stets strenge Anforderungen gestellt. Das Bundesverwaltungsgericht hielt in seiner Paraquat-Entscheidung die Zulassung eines Pflanzenschutzmittels nur dann für zulässig, wenn unannehbare Auswirkungen "mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit auszuschließen" sind.²⁷

Nach den vom EuG aufgestellten Maßstäben genügen somit bereits "vernünftige Zweifel" an der vom Hersteller zu beweisenden Unbedenklichkeit eines Stoffes, um sogar die Nichtzulassung eines Wirkstoffs oder eines Pflanzenschutzmittels zu rechtfertigen. Sie rechtfertigen erst recht die Ergreifung von Risikomanagementmaßnahmen. Dass nur dann vernünftige Zweifel an der Zulassungsfähigkeit vorliegen, wenn eines der in der Verordnung (EU) Nr. 546/2011 näher beschriebenen spezifischen Kriterien nicht erfüllt ist, lässt sich der Rechtsprechung gerade nicht entnehmen.

3.2.6.2 Anerkennung erheblicher Ermessens- und Handlungsspielräume durch die Unionsgerichte

Für das Vorliegen einer bloßen Mindestharmonisierung der Bewertungs- und Entscheidungsgrundsätze spricht auch die Feststellung der Unionsgerichte, dass den für die Risikobewertung zuständigen Behörden ein weitreichendes Ermessen einzuräumen ist.

In Bezug auf eine von der EU Kommission im Wirkstoff-Genehmigungsverfahren getroffene Risikomaßnahme stellte der EuGH fest:

*"Was die gerichtliche Nachprüfbarkeit der in der vorstehenden Randnummer genannten Voraussetzungen betrifft, verfügt die Kommission über ein weites Ermessen, wenn sie im Rahmen eines Verfahrens zur Aufnahme eines Stoffes in Anhang I der Richtlinie 91/414 Risikomanagementmaßnahmen erlässt. Dieser Bereich impliziert nämlich insbesondere politische Entscheidungen und komplexe Beurteilungen. Eine in diesem Bereich erlassene Maßnahme ist nur dann rechtswidrig, wenn sie offensichtlich ungeeignet ist."*²⁸

Da auch die nationale Pflanzenschutzmittelzulassung komplexe Beurteilungen erfordert, lässt sich diese Rechtsprechung auf Ermessensspielräume nationaler Bewertungsbehörden übertragen. Das EuG hat wie oben dargelegt bereits in der Vergangenheit die Parallelen in der Risikobewertung auf nationaler und auf EU-Ebene betont.²⁹

Zudem hat das EuG in einer jüngeren Entscheidung das Bestehen eines "erheblichen Ermessens- und Handlungsspielraums" der Mitgliedsstaaten bei der Prüfung der Zulassungsbedingungen des Art. 29 der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 festgestellt. Im Zusammenhang mit der im Ergebnis verneinten Frage, ob der klagende Verband von der Wirkstoffgenehmigung im Sinne von Art. 263 Abs. 4 AEUV unmittelbar betroffen ist, führte das Gericht aus (Übersetzung durch die Verfasser):

*"Wie die Kommission zutreffend ausführt, ist die Erteilung der Zulassung [des Pflanzenschutzmittels] nicht automatische Folge der Zulassung von sulfoxaflor [Wirkstoff]. Die Mitgliedsstaaten haben einen erheblichen Ermessens- und Handlungsspielraum bei der Untersuchung der Zulassungskriterien des Art. 29 der Verordnung Nr. 1107/2009."*³⁰

²⁶ EuG (Fußn. 25) Rn. 190.

²⁷ BVerwG, Urteil vom 10. November 1988 - 3 C 19/87 -, BVerwGE 81, 12-18, Rn. 53; OVG Lüneburg, Beschluss vom 20. Februar 1992 - 3 L 1233/91; VG Braunschweig, Beschluss vom 1. März 2000 - 6 B 131/00 -, BeckRS 2014, 48976.

²⁸ EuGH, Urteil vom 22. Dezember 2010, C-77/09, Slg. 2010 I-13533 - Gowan Comércio Internacional e Serviços Lda, Rn. 82.

²⁹ EuG (Fußn. 25) Rn. 190.

³⁰ EuG, Beschluss vom 28. September 2016, T-600/15, ECLI:EU:T:2016:601 - Pesticide Action Network Europe (PAN Europe) u.a., Rn. 33: *"As the Commission has correctly pointed out, the grant of such an authorisation is not an automatic consequence of*

Mit diesen gerichtlich bestätigten erheblichen Ermessens- und Handlungsspielräumen der Mitgliedsstaaten wäre die Beschränkung der mitgliedsstaatlichen Risikobewertung auf die Prüfung einiger Standardbewertungskriterien nicht vereinbar.

3.2.6.3 Bejahung von Bewertungsspielräumen durch die nationale Rechtsprechung

Schließlich haben die nationalen Gerichte die speziellen Bewertungskriterien der Richtlinie 91/414/EWG so ausgelegt, dass diese den Stand von Wissenschaft und Technik nicht abschließend umschreiben.

So hat das VG Braunschweig in einer Entscheidung aus dem Jahr 1999 in Bezug auf § 15 PflSchG 1998 und die Standardbewertungskriterien in Anhang VI der Richtlinie 91/414/EWG festgestellt, dass das UBA als Einvernehmensbehörde Risiken für die Umwelt unter Heranziehung weiterer Erkenntnisquellen auch dann prüfen dürfe, wenn diesbezüglich noch kein abschließendes Regelungskonzept vorgelegt wurde. Die Tatsache, dass sich die vom UBA angeforderten Daten insoweit auf einen neuen Prüfbereich bezogen, für den der Anhang VI der Richtlinie 91/414/EWG spezielle Entscheidungssätze noch nicht enthielt, mache eine Bewertung nach dem aktuellen Stand der Wissenschaft und Technik, ob nicht vertretbare Auswirkungen auf den Naturhaushalt nicht eintreten, nicht entbehrlich. Es erscheine nicht zulässig, so das Gericht,

"bestimmte Risikobereiche deshalb im Wesentlichen ungeprüft zu lassen, nur weil ein Prüfkonzept noch nicht endgültig abgestimmt ist".³¹

Hinsichtlich des vom UBA erarbeiteten Prüf- und Bewertungskonzepts, welches über die Bewertungsvorgaben der Richtlinie 91/414/EWG hinausging und naturwissenschaftlich abgeleitet war, hielt es das Gericht für ausreichend, dass die von dem UBA erarbeiteten Richtlinien "zumindest hilfreich" wären, die notwendigen weiteren Untersuchungen zu bestimmen.

Auch in weiteren Eilentscheidungen hielten Gerichte die Bedenken des UBA bezüglich unannehbarer Biodiversitätsauswirkungen für beachtlich. So stellte das OVG Lüneburg fest:

"Die vom Umweltbundesamt aufgezeigten Hinderungsgründe für die Erteilung eines Einvernehmens können jedoch nicht von vornherein als unbegründet oder offensichtlich widerlegt angesehen werden".³²

Das Gericht betont dabei, dass nicht verkannt werden dürfe, dass durch den Hersteller nur einzelne untersuchte Arten stellvertretend für eine Vielzahl weiterer Arten untersucht würden. Dass der Stand von Wissenschaft und Technik daher nicht abschließend sekundärrechtlich vorgegeben ist, sondern naturwissenschaftlich hergeleitet werden kann, wurde somit gerichtlich explizit festgestellt. Für die nunmehr in der Verordnung (EU) Nr. 546/2011 verankerten Bewertungskriterien kann nichts Anderes gelten.

3.2.7 Grundsätze zur Ausfüllung des bestehenden Bewertungs- und Entscheidungsspielraums

Nach alledem verbleibt den Mitgliedsstaaten ein weitreichender Bewertungsspielraum. Insbesondere bewirken die in der Verordnung (EU) Nr. 546/2011 verankerten speziellen Bewertungs- und Entscheidungskriterien nur eine Mindestharmonisierung. Auch ist keine starre Bindung an eine Methodenanerkennung durch die EFSA anzunehmen.

Hinsichtlich der Frage, wie dieser Spielraum auszufüllen ist, kann nach wie vor auf die vom Bundesverwaltungsgericht entwickelten Grundsätze zur Einschätzung der "Hinnehmbarkeit" von Auswirkungen auf den Naturhaushalt im Sinne von § 15 Abs. 1 Nr. 3 lit. b PflSchG (1986) sinngemäß zurückgegriffen werden.³³ Das Bundesverwaltungsgericht stellte in diesem Urteil

the approval of sulfoxaflor. The Member States have considerable discretion and room for manoeuvre when examining the authorisation conditions set out in Article 29 of Regulation No 1107/2009"

³¹ VG Braunschweig, Beschluss vom 15. Juni 1999 – 6 B 54/99 –, juris, Rn. 43.

³² OVG Lüneburg, Beschluss vom 20. Juli 1999 - 6 B 79/99-, BeckRS 2005, 21148.

³³ So auch Kloepfer, Umweltrecht, § 19 Rn. 266.

fest, dass hinsichtlich der Vertretbarkeit oder Unvertretbarkeit von Auswirkungen eines Mittels den am Zulassungsverfahren beteiligten Behörden keine Einschätzungsprärogative zu stehe. Nicht entscheidend sei die Meinung der Beklagten oder die eigene Sachkunde des Gerichts. Vielmehr sei eine Abwägung nach dem Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse, der erforderlichenfalls vom Gericht zu ermitteln ist, vorzunehmen. In diese Abwägung seien der Grad der Wahrscheinlichkeit, dass die nicht auszuschließenden Auswirkungen für den Naturhaushalt nachteilig sind, das Gewicht dieses Nachteils, der Vorteil der Mittelverwendung für den Pflanzenbau und dessen eventuelle Ersetzbarkeit durch andere Mittel oder Pflanzenschutzmaßnahmen einzustellen.³⁴ Das VG Braunschweig hat in einer Entscheidung aus dem Jahr 1992 konkretisierend festgestellt, dass auf Seiten des Nutzens alleine Aspekte des Pflanzenschutzes entscheidend sind, nicht jedoch die betriebswirtschaftlichen Vorteile für den Anwender und den Landwirt.³⁵

3.3 Anforderungen an den Kausalitätsnachweis

Ob für unannehmbar erachtete Auswirkungen tatsächlich eintreten, ist nicht von der Bewertungsbehörde zu beweisen. Vielmehr liegt die Beweislast für das Vorliegen aller Zulassungsvoraussetzungen beim Antragssteller. Dieser muss den Nachweis dafür erbringen, dass die in den Verkehr gebrachte Pflanzenschutzmittel keine unannehbaren Auswirkungen auf die Umwelt haben, vgl. Art. 29 Abs. 2, Erwägungsgrund 8 der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009. Nach der oben zitierten Rechtsprechung des EuG kann vom Hersteller zwar nicht der Beweis eines "Nullrisikos" verlangt werden, weshalb dieser nicht jedes hypothetische Risiko ausschließen müsse. Er müsse aber durchaus belegen, dass die Zulassungsvoraussetzungen über jeden vernünftigen Zweifel hinaus sichergestellt sind. Die Wirkstoffgenehmigung sei bereits dann abzulehnen, wenn "ernsthafte Anhaltspunkte" bestehen, die "vernünftige Zweifel an der Unbedenklichkeit eines Stoffes erlauben".³⁶

³⁴ BVerwG (Fußn. 27) Rn. 53 f.

³⁵ VG Braunschweig, Urteil vom 29. April 1992 - 6 A 6001/90 (zitiert von Rengeling, NuR 2000, 549 (553)).

³⁶ EuG (Fußn. 24) Rn. 161; EuG (Fußn. 25), Rn. 180; EuG, Urteil vom 3. September 2009, T-326/07, Slg. 2009 II-2685 - Cheminova A/S u.a., Rn. 166.

4 Rechtsgrundlagen für die Beschränkung der Zulassung durch Verwendungsbedingungen

Sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene existieren Normen, welche die Beschränkung der Zulassung eines Pflanzenschutzmittels aufgrund nachteiliger indirekter Auswirkungen auf die Biodiversität ermöglichen.

4.1 Verwendungsbedingungen nach Art. 31 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009

Art. 31 der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 regelt den zulässigen Inhalt von Pflanzenschutzmittelzulassungen. Nach Absatz 1 der Vorschrift kann in der Zulassung der Verwendungszweck festgelegt werden. Absatz 2 erlaubt die Festlegung von Anforderungen an die Verwendung. Aus diesen Verwendungsbedingungen müssen gegebenenfalls Höchstdosis, zulässiger Verwendungszeitraum und Höchstzahl der Verwendungen pro Jahr hervorgehen.³⁷ Hierbei handelt es sich lediglich um Mindestanforderungen. Insbesondere können die Mitgliedsstaaten gemäß Art. 31 Abs. 4 lit. a) daneben Verwendungsanforderungen mit folgendem Inhalt festgelegt werden:

"eine Einschränkung in Bezug auf Vertrieb und Verwendung des Pflanzenschutzmittels, die dem Schutz der Gesundheit (...) oder der Umwelt dienen sollen, unter Berücksichtigung der Anforderungen aufgrund anderer Gemeinschaftsvorschriften; eine entsprechende Einschränkung ist auf dem Etikett anzugeben;"

Dem Umweltschutz dienende Verwendungsbeschränkungen sind demnach zulässig.

Fraglich ist, welche Vorschriften bei dem Zusatz "Anforderungen aufgrund anderer Gemeinschaftsvorschriften" in Bezug genommen werden und ob sich aus diesem eine Einschränkung der zulässigen Verwendungsbedingungen ergibt. Der Verweis wird im Text der Verordnung nicht näher erläutert. Zur Auslegung dieser Formulierung kann Erwägungsgrund 47 der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 herangezogen werden, welcher lautet:

"Die in dieser Verordnung vorgesehenen Maßnahmen sollten unbeschadet der anderen Rechtsvorschriften der Gemeinschaft angewandt werden, insbesondere der Richtlinie 2009/128/EG, der Richtlinie 2000/60/EG, der Verordnung (EG) Nr. 396/2005 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Februar 2005 über Rückstehende an Pestizidrückständen in oder auf Lebens- und Futtermitteln pflanzlichen und tierischen Ursprungs sowie der Rechtsvorschriften der Gemeinschaft zum Schutz von Arbeitnehmern und anderen Personen, die mit der Verwendung genetisch veränderter Organismen in geschlossenen Systemen und ihrer absichtlichen Freisetzung in Berührung kommen."

Die Vorschriften der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 sollen "unbeschadet" der Vorgaben der Richtlinie zur nachhaltigen Verwendung von Pflanzenschutzmitteln 2009/128/EG, der Wasserrahmenrichtlinie 2000/60/EG, der Verordnung (EG) Nr. 396/2005 über Rückstands-höchstgehalte und Rechtsvorschriften des Arbeitnehmerschutzes angewandt werden. Es liegt nahe, dass Art. 31 Abs. 4 lit. a) sich auf diese verbraucher- und umweltschützenden Anforderungen bezieht. Der Verweis dürfte daher lediglich als Aufforderung an die Mitgliedsstaaten auszulegen sein, diese Vorgaben nicht zu konterkarieren und sich um eine weitgehende Regelungskohärenz zu bemühen.

Eine Einschränkung auf bestimmte Arten von Verwendungsbedingungen lässt sich Art. 31 Abs. 4 lit. a) nicht entnehmen. Deshalb können auch Beschränkungen festgelegt werden, die nicht etwa die Dosierung oder Häufigkeit der Verwendung betreffen, sondern die sich auf die

³⁷ Durch diese auf Vorschlag des Umweltausschusses des EU-Parlaments eingeführte Bestimmung sollten die Bedingungen für spezifische Anforderungen und Einschränkungen präzisiert werden, vgl. Europäisches Parlament, Bericht vom 5. Oktober 2007, A6-0359/2007, S. 288.

landwirtschaftliche Fläche, auf der das Mittel aufgebracht werden darf, beziehen. Auch flächenbezogene Anwendungsbedingungen sind Einschränkungen in Bezug auf die Verwendung des Pflanzenschutzmittels im Sinne der Vorschrift.

Die Mitgliedsstaaten sind somit auf der Grundlage der oben genannten Normen dazu berechtigt, zum Schutz der biologischen Vielfalt die Zulassung eines Pflanzenschutzmittels durch Verwendungsbedingungen wie Anwendungsvorbehalte einzuschränken. Aus den allgemeinen Bewertungsgrundsätzen der Verordnung (EU) Nr. 546/2011 folgt zudem, dass sie hierzu auch verpflichtet sind. So heißt es etwa in Teil C Ziffern 1.1 bis 1.2 der Verordnung (EU) Nr. 546/2011:

"Die von den Mitgliedstaaten erteilte Zulassung ist gegebenenfalls mit Bedingungen oder Beschränkungen zu verbinden. Art und Schwere dieser Maßnahmen sind aufgrund von Art und Umfang des Nutzens und der Risiken, die zu erwarten sind, zu bestimmen und müssen angemessen sein.

Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass bei Zulassungsentscheidungen erforderlichenfalls die Bedingungen in den vorgesehenen Verwendungsregionen in Bezug auf Landwirtschaft, Pflanzenschutz und Umwelt — einschließlich Klima — berücksichtigt werden. Diese Erwägungen können dazu führen, dass besondere Verwendungsbedingungen und -beschränkungen festgelegt werden, und dass die Zulassung gegebenenfalls nur für bestimmte Gebiete innerhalb des betreffenden Mitgliedstaats gewährt wird".

Gegebenenfalls, also um unannehbare Auswirkungen auf die Umwelt zu vermeiden, ist die Zulassung somit zu beschränken. Ein Entschließungsermessen der Mitgliedsstaaten hinsichtlich des "ob" der Beschränkung besteht nicht.

4.2 Verwendungsbedingungen und Risikominderungsmaßnahmen nach Art. 36 Abs. 3 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009

Auch im Verfahren der zonalen Zulassung verbleiben über die Festsetzung von Verwendungsbedingungen nationale Spielräume im Bereich des Risikomanagements. Auch in den Fällen, in denen ein „betreffender Mitgliedstaat“ eine Zulassung nach Artikel 36 Abs. 2 gewährt, kann die Festlegung von Verwendungsbedingungen geboten sein. Nach Art. 36 Abs. 3 UAbs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 können die Mitgliedsstaaten abweichend vom prüfenden Mitgliedsstaat geeignete Verwendungsbedingungen und andere Maßnahmen zur Risikominderung, die sich aus den spezifischen Verwendungsbedingungen ergeben, festlegen. Die Vorschrift gilt über die Verweisung in Art. 41 Abs. 1 2. HS auch im Verfahren der gegenseitigen Anerkennung. Art. 36 Abs. 3 UAbs. 1 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 lautet:

"Abweichend von Absatz 2 und vorbehaltlich des Gemeinschaftsrechts können geeignete Bedingungen in Bezug auf die Anforderungen gemäß Artikel 31 Absätze 3 und 4 und andere Maßnahmen zur Risikominderung, die sich aus den spezifischen Verwendungsbedingungen ergeben, festgelegt werden."

Der Begriff der "spezifischen Verwendungsbedingungen" wird in der Verordnung nicht definiert. Aus der Systematik des Art. 36 Abs. 3, dem Ziel eines hohen Schutzniveaus und dem Vorsorgeprinzip ergibt sich, dass der Begriff insbesondere im Bereich des Risikomanagements weit auszulegen ist. Für den Erlass abweichender Risikominderungsmaßnahmen ist insbesondere nicht erforderlich, dass die biologische Vielfalt örtlich innerhalb eines spezifischen Gebietes in Deutschland oder im Vergleich zu einem anderen Mitgliedsstaat derselben Zone besonders stark gefährdet ist.

Zum einen ergibt sich dies in systematischer Hinsicht aus einem Vergleich der beiden Unterabsätze des Art. 36 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009. Zudem wird lediglich für den Fall einer vollständigen Versagung der Zulassung in Art. 36 Abs. 3 UAbs. 2 Verordnung (EG)

Nr. 1107/2009 das Vorliegen "spezifischer ökologischer oder landwirtschaftlicher Bedingungen" verlangt:

"Können die Bedenken eines Mitgliedstaats in Bezug auf die Gesundheit von Mensch und Tier oder die Umwelt nicht durch die Festlegung nationaler Maßnahmen zur Risikominderung gemäß Unterabsatz 1 ausgeräumt werden, so kann ein Mitgliedstaat die Zulassung des Pflanzenschutzmittels in seinem Gebiet verweigern, wenn er 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."

In Bezug auf Risikomanagementmaßnahmen im Sinne von Art. 36 Abs. 3 UAbs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 findet sich eine solche Einschränkung auf spezifische landwirtschaftliche und ökologische Bedingungen gerade nicht. Aus einem Umkehrschluss ergibt sich daher, dass der Unionsgesetzgeber für den Erlass abweichender Risikominderungsmaßnahmen das Vorliegen spezifischer ökologischer oder landwirtschaftlicher Bedingungen nicht voraussetzt. Im Bereich eines abweichenden Risikomanagements verbleiben den Mitgliedsstaaten daher größere Spielräume.

Dass es nicht darauf ankommt, dass im Vergleich zum Referenzmitgliedsstaat besondere Gefährdungen vorliegen, lässt sich aus Erwägungsgrund 29 der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 schließen. Hiernach kann selbst eine abweichende Zulassungsverweigerung gerade auch auf allgemeine Erwägungen wie das zu erreichende Schutzniveau für Beschränkungen der Zulassung gestützt werden. Ein Vergleich zwischen den Umweltbedingungen in den verschiedenen Staaten einer Zone ist nicht anzustellen (Hervorhebung nicht im Original):

"Besondere ökologische oder landwirtschaftliche Bedingungen im Gebiet eines oder mehrerer Mitgliedstaaten können es jedoch erforderlich machen, dass die Mitgliedstaaten auf Antrag die von einem anderen Mitgliedstaat erteilte Zulassung anerkennen oder ändern, oder die Zulassung des Pflanzenschutzmittels in ihrem Gebiet verweigern, wo dies aufgrund besonderer ökologischer oder landwirtschaftlicher Gegebenheiten gerechtfertigt ist oder wo das in dieser Verordnung vorgeschriebene hohe Schutzniveau für die Gesundheit von Mensch und Tier sowie für die Umwelt nicht erreicht werden kann."

Spezifische Verwendungsbedingungen ergeben sich vielmehr bereits allgemein daraus, dass in Deutschland die biologische Vielfalt aufgrund der indirekten Effekte des Pflanzenschutzmittelinsatzes besonders gefährdet ist.

Hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung der Verwendungsbeschränkung oder Risikominde rungsmaßnahmen macht die Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 auch in Art. 36 Abs. 3 UAbs. 1 keine näheren Angaben. Vorgegeben wird in den allgemeinen Entscheidungskriterien der Verordnung (EU) Nr. 546/2011 lediglich, dass Art und Schwere der Zulassungseinschränkungen aufgrund von Art und Umfang des Nutzens und der Risiken, die zu erwarten sind, zu bestimmten sind und angemessen sein müssen, vgl. Teil C Ziffer 1.1:

"Die Mitgliedstaaten legen gegebenenfalls Bedingungen oder Beschränkungen für die Erteilung von Zulassungen fest. Art und Ausmaß dieser Bedingungen oder Beschränkungen richten sich nach Art und Ausmaß der zu erwartenden Vorteile und der absehbaren Risiken und müssen zu ihnen in einem angemessenen Verhältnis stehen."

Eine Einschränkung der möglichen Arten von Verwendungsbedingungen lässt sich dem nicht entnehmen. Nicht ersichtlich ist darum, warum eine auf die Anwendungsfläche bezogene Maßnahme per se unzulässig sein sollte.

4.3 Anwendungsbestimmungen und Auflagen nach § 36 PflSchG

Neben den in der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 vorgesehenen Maßnahmen zur Festsetzung von Verwendungsbedingungen erlauben auch § 36 Abs. 1 und 3 PflSchG die Festlegung von Anwendungsbedingungen und Anwendungsauflagen.

4.3.1 Anwendungsbestimmungen nach § 36 Abs. 1 PflSchG

Das BVL kann gemäß § 36 Abs. 1 PflSchG in der Zulassung auf das einzelne anzuwendende Pflanzenschutzmittel bezogene Anwendungsbestimmungen zum Schutz der Gesundheit und vor sonstigen schädlichen Auswirkungen insbesondere auf den Naturhaushalt festsetzen. Die Vorschrift lautet:

"(1) In der Zulassung kann das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit ergänzend zu den in Artikel 31 Absatz 2 und 3 der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 vorgeschriebenen Bestimmungen insbesondere Anwendungsbestimmungen zum Schutz der Gesundheit von Mensch und Tier und zum Schutz vor sonstigen schädlichen Auswirkungen, insbesondere auf den Naturhaushalt, einschließlich solcher über

- 1. den bei sachgerechter und bestimmungsgemäßer Anwendung zum Schutz von Gewässern erforderlichen Abstand und Maßnahmen bei der Anwendung,*
- 2. die zur Anwendung berechtigten Personen und*
- 3. spezifische Risikominderungsmaßnahmen in bestimmten Gebieten festlegen. In der Zulassung kann das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit außerdem*
- 1. die Art der Verpackung,*
- 2. die Eignung des Pflanzenschutzmittels für nichtberufliche Anwender unter Berücksichtigung insbesondere der Eigenschaften der Wirkstoffe, der Dosierfähigkeit, der Anwendungsform und der Verpackungsgröße oder*
- 3. die Eignung des Pflanzenschutzmittels zur Anwendung auf Flächen im Sinne des § 12 Absatz 3 Satz 2 Nummer 2 und § 17 Absatz 1 festlegen."*

Diese Anwendungsbestimmungen treten neben die allgemeinen in § 3 PflSchG geregelten Anwendungsgrundsätze zur guten fachlichen Praxis und dem integrierten Pflanzenschutz und können ergänzend zu den Verwendungsbedingungen nach Art. 31 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 festgelegt werden. Die Beachtung der festgelegten Anwendungsbestimmungen wird über § 12 Abs. 1 Nr. 2 PflSchG dem Anwender eines Pflanzenschutzmittels gesetzlich vorgeschrieben.³⁸ § 12 Abs. 1 PflSchG lautet:

"(1) Pflanzenschutzmittel dürfen einzeln oder gemischt mit anderen nur angewandt werden, wenn sie zugelassen sind, die Zulassung nicht ruht und nur

- 1. in den in der Zulassung festgesetzten, jeweils gültigen Anwendungsgebieten,*
- 2. entsprechend den in der Zulassung festgesetzten, jeweils gültigen Anwendungsbestimmungen."*

Die Anwendungsbestimmungen werden so zu gesetzlichen Pflichten erhoben und ermöglichen eine konkrete Einzelsteuerung der Anwendung jedes einzelnen Pflanzenschutzmittels entsprechend seiner spezifischen stofflichen Besonderheiten.³⁹ Dem Anwender werden die konkreten Anwendungsbestimmungen durch die Gebrauchsanleitung vermittelt. Hierdurch

³⁸ Die Anwendung ist gemäß § 12 Abs. 1 Nr. 1 PflSchG zudem lediglich in den zugelassenen "Anwendungsgebieten" zulässig, womit nach der Legaldefinition in § 2 Nr. 13 PflSchG jedoch kein räumlicher Anwendungsbereich, sondern ein funktionaler Verwendungszweck beschrieben wird.

³⁹ Pache, in: Fluck/Fischer, REACH+Stoffrecht, Band IV, PflSchR Einführung Rn. 66.

wird der Anwender in ihm zugänglicher und zumutbarer Weise über die Bestimmung informiert.⁴⁰

In § 36 Abs. 1 S.1 PflSchG werden Beispiele zulässiger Anwendungsbestimmungen genannt. Aufgeführt werden hier unter anderem Vorgaben und Abstände zum Gewässerschutz, zum Kreis anwendungsberechtigter Personen und spezifische Risikominderungsmaßnahmen in bestimmten Gebieten. Diese Aufzählung ist nicht abschließend ("einschließlich"). Gleiches gilt für die Aufzählung in S. 2. Das BVL kann daher auch weitere Anwendungsbestimmungen zum Schutz vor sonstigen schädlichen Auswirkungen festlegen. Dem PflSchG lässt sich dabei nicht entnehmen, dass Anwendungsbestimmungen nicht die Fläche, auf der das Mittel aufgebracht werden darf, adressieren dürfen. Vielmehr folgt bereits aus den in § 36 Abs. 1 Nr. 1 PflSchG geregelten Gewässerabständen oder den in Nr. 3 erwähnten Risikogebieten, dass auch allgemeine flächenbezogene Vorgaben zulässig sind. Bereits aus dem Wort "Anwendungsbestimmungen" ergibt sich unschwer, dass diese auch Vorgaben darüber enthalten dürfen, wo und wie Pflanzenschutzmittel anzuwenden sind. Daher können auch Anwendungsbestimmungen, die sich auf den Anteil der landwirtschaftlichen Fläche beziehen, auf der das Mittel ausgebracht werden kann, auf § 36 Abs. 1 S. 1 PflSchG gestützt werden. Dies entspricht zudem der gängigen Praxis, zumal auch mit bestimmten Anwendungsbestimmungen zur Regulierung der Risiken für Gewässerorganismen durch Einträge via Oberflächenabfluss und zur Regulierung der Risiken für Nichtzielarthropoden durch Drifteinträge in Nichtzielflächen Vorgaben etabliert sind, welche die Verwendung selbst oder das Ausmaß der Einschränkung der Verwendung betreffen (siehe detaillierte Erläuterung in Kap. 6.3.1).

4.3.2 Auflagen nach § 36 Abs. 3 PflSchG

Fraglich ist schließlich, ob eine flächenbezogene Anwendungsbeschränkung auf § 36 Abs. 3 S. 1 PflSchG gestützt werden könnte. Die Vorschrift lautet:

"Das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit verbindet die Zulassung mit den Nebenbestimmungen, insbesondere Auflagen, die
1. für die bestimmungsgemäße und sachgerechte Anwendung sowie
2. zum Schutz der Gesundheit von Mensch und Tier und zum Schutz vor sonstigen erheblichen schädlichen Auswirkungen, insbesondere für den Naturhaushalt,
erforderlich sind, soweit Regelungen nach Absatz 1 nicht getroffen werden."

Da dem BVL diesbezüglich kein Ermessen eingeräumt ist, ist es bei Vorliegen erheblicher schädlicher Umweltauswirkungen zum Erlass von Nebenbestimmungen sogar verpflichtet. Diese sind gegebenenfalls zwingender Bestandteil der Zulassung. Der Erlass einer Auflage zum Zulassungsbescheid, die auch an den Anwender gerichtet ist, erscheint im Rahmen von § 36 Abs. 3 PflSchG grundsätzlich denkbar. Die Auflage würde zwar als Nebenbestimmung zum Zulassungsbescheid ergehen, stünde aber eigenständig neben der Regelung des Zulassungsbescheides und würde somit eine selbstständige hoheitliche Anordnung darstellen.⁴¹ Diese wird dem Anwender durch die Gebrauchsanleitung bekannt gegeben und ihm dadurch wirksam, § 36 Abs. 3 S. 3 PflSchG.

Würde man einen Anwendungsvorbehalt als Nebenbestimmung erlassen, stünde das Erfordernis einer Rechtsgrundlage nicht entgegen. Die Voraussetzungen des § 36 Abs. 1 VwVfG für den Erlass einer Auflage sind gegeben, da mit § 36 Abs. 3 PflSchG eine spezialgesetzliche Rechtsgrundlage im Sinne von § 36 Abs. 1, 1. Alt. VwVfG vorliegt. Zudem wäre die Nebenbestimmung im Sinne von § 36 Abs. 1, 2. Alt VwVfG notwendig, um die rechtlichen Voraussetzungen der Zulassung des Pflanzenschutzmittels zu schaffen. Die Anwendungsbestimmung könnte daher ebenso als Nebenbestimmung nach § 36 Abs. 3 PflSchG erlassen werden.

⁴⁰ Pache, in: Fluck/Fischer, REACH+Stoffrecht, Band IV, PflSchR Einführung Rn. 67.

⁴¹ Stelkens, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 36 Rn. 83.

5 Besonderheiten für nach altem Recht zu entscheidende Zulassungsanträge

Parallel zum zonalen Zulassungsverfahren gemäß der aktuellen Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 sind weiterhin noch Zulassungsvorgänge nach Richtlinie 91/414/EWG und ihrer Umsetzung im PflSchG a.F. in Bearbeitung. Daher ist die Berücksichtigungsfähigkeit indirekter Auswirkungen auf die biologische Vielfalt und die unionsrechtliche Zulässigkeit eines flächenbezogenen Anwendungsvorbehalts auch nach alter Rechtslage zu prüfen.

5.1 Übergangsvorschriften

Die am 14. Dezember 2009 in Kraft getretene Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 gilt seit dem 14. Juni 2011, vgl. Art. 84. Zum Zwecke des Vertrauensschutzes sieht Art. 80 Übergangsregelungen für verschiedene Sachverhalte vor. Nach Abs. 5 der Vorschrift ist über Anträge auf Zulassung von Pflanzenschutzmitteln gemäß Art. 4 der Richtlinie 91/414/EWG, die den Mitgliedstaaten zum Zeitpunkt des Beginns der Anwendung der Verordnung vorlagen, nach den vor dem 14. Juni 2011 geltenden nationalen Vorschriften zu entscheiden. Das alte Recht ist außerdem anzuwenden auf Anträge auf Zulassung eines Pflanzenschutzmittels, die aufgrund einer Aufnahme eines Wirkstoffs in Anhang I der Richtlinie 91/414/EWG oder einer Zulassung nach Art. 80 Abs. 1 zu ändern oder zurückzuziehen sind. Die beiden in Art. 80 Abs. 5 geregelten Varianten sind abschließend.⁴² Die Übergangsvorschrift des Art. 80 Abs. 5 betrifft nur das Verfahren bis zur Erteilung der Zulassung. Ab Zulassungserteilung gelten die Vorschriften der aktuellen Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 hinsichtlich der Erneuerung, Aufhebung oder Änderung der Zulassungen oder der gegenseitigen Anerkennung von Zulassungen.⁴³

5.2 Überblick über das Zulassungssystem unter der Richtlinie 91/414/EWG

Bereits die Richtlinie 91/414/EWG sah ein zweistufiges Verfahren mit einer auf Gemeinschaftsebene geregelten Aufnahme von Wirkstoffen in Anhang I der Richtlinie und einer auf nationaler Ebene durchzuführenden Zulassung des jeweiligen Pflanzenschutzmittels vor. Die Vorgaben der Richtlinie wurden umgesetzt durch das Gesetz zum Schutz der Kulturpflanzen aus dem Jahr 1998 (PflSchG 1998)⁴⁴. Die harmonisierten Zulassungsanforderungen an Pflanzenschutzmittel waren in Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie 91/414/EWG normiert. Die Vorschrift setzte für die Zulassung neben der Listung des Wirkstoffes in Anhang I unter anderem voraus, dass ein Pflanzenschutzmittel keine unannehbaren Umweltauswirkungen hat. Art. 4 Abs. 1 lit. b) der Richtlinie lautet:

"Die Mitgliedsstaaten tragen dafür Sorge, daß ein Pflanzenschutzmittel nur zugelassen wird, wenn

[...]

b) nach dem jeweiligen Stand der wissenschaftlichen und technischen Kenntnisse sichergestellt ist und die Prüfung der Unterlagen nach Anhang III ergibt, daß es bei Anwendung gemäß Artikel 3 Absatz 3 und im Hinblick auf alle normalen Verhältnisse, unter denen es angewendet wird, sowie im Hinblick auf die Folgen dieser Anwendung [...]

v) keine unannehbaren Auswirkungen auf die Umwelt hat, und zwar unter besonderer Berücksichtigung folgender Aspekte:

⁴² Garcon, in: Fluck/Fischer, REACH+StoffR, 14. EL März 2012, Art. 80 Rn. 68.

⁴³ Garcon, in: Fluck/Fischer, REACH+StoffR, 14. EL März 2012, Art. 80 Rn. 69.

⁴⁴ Gesetz zum Schutz der Kulturpflanzen (BGBl. I S. 971, S. 1527, 3512), aufgehoben m.W.v. 14. Februar 2012 durch Art. 2 Abs. 1 des Gesetzes vom 6. Februar 2012 (BGBl. I S. 148).

- Verbleib und Ausbreitung in der Umwelt, insbesondere Kontamination von Wasser einschließlich Trinkwasser und Grundwasser,
- Auswirkungen auf Arten, die nicht bekämpft werden sollten;"

Die materiellen Zulassungskriterien des Art. 4 der Richtlinie wurden umgesetzt durch § 15 Abs. 1 PflSchG 1998. Zulassungsvoraussetzung war nach § 15 Abs. 1 Nr. 3 lit. e) PflSchG 1998 unter anderem, dass das Mittel keine sonstigen nicht vertretbaren Auswirkungen, insbesondere auf den Naturhaushalt hat:

"Das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit lässt ein Pflanzenschutzmittel zu, wenn

[...]

3. die Prüfung des Pflanzenschutzmittels ergibt, daß das Pflanzenschutzmittel nach dem Stande der wissenschaftlichen Erkenntnisse und der Technik bei bestimmungsgemäßer und sachgerechter Anwendung oder als Folge einer solchen Anwendung [...]

e) keine sonstigen nicht vertretbaren Auswirkungen, insbesondere auf den Naturhaushalt sowie auf den Hormonhaushalt von Mensch und Tier, hat."

5.3 Schutzgutrelevanz indirekter Auswirkungen auf die biologische Vielfalt

Indirekte Effekte auf die biologische Vielfalt stellen Auswirkungen auf den Naturhaushalt im Sinne des § 15 Abs. 1 Nr. 3 lit. e) PflSchG 1998 dar. Der Begriff des Naturhaushalts umfasste gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 6 PflSchG 1998 die Naturgüter Boden, Wasser, Luft, Klima, Tiere und Pflanzen sowie "das Wirkungsgefüge" zwischen ihnen. Ähnlich lautete die Definition des Begriffs der Umwelt in Art. 2 Nr. 12 der Richtlinie 91/414/EWG. Hierunter fielen Wasser, Luft, Boden sowie wildlebende Arten von Pflanzen und Tieren und "ihre gegenseitigen Beziehungen sowie die Beziehung zwischen ihnen und allen lebenden Organismen". Die Begriffsdefinitionen des Art. § 2 Abs. 1 Nr. 6 PflSchG 1998 und Art. 2 Nr. 12 der Richtlinie 91/414/EWG entsprechen sich.⁴⁵ Von beiden Begriffen waren auch indirekte Effekte wie Nahrungsnetzeffekte umfasst. Aus Art. 4 Abs. 1 lit. b) v) der Richtlinie 91/414/EWG ging zudem unmissverständlich hervor, dass Nichtziel-Arten als Teilespekte der Umwelt bzw. des Naturhaushalts besonders berücksichtigt werden müssen.

5.4 Bewertungsspielräume der Mitgliedsstaaten unter der Richtlinie 91/414/EWG

Auch die vor Inkrafttreten der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 geltenden sekundärrechtlichen Bewertungs- und Entscheidungsvorgaben beließen den Mitgliedsstaaten für ihre Risikobewertung Spielräume.

Die mitgliedsstaatliche Bewertung hatte auch nach der Vorgängerrichtlinie "nach dem jeweiligen Stand der wissenschaftlichen und technischen Kenntnisse" zu erfolgen, vgl. Art. 4 Abs. 3 der Richtlinie 91/414/EWG.

Anhang VI der Richtlinie 91/414/EWG führte einheitliche Grundsätze für die Bewertung und Zulassung von Pflanzenschutzmitteln auf.⁴⁶ Die Prüfung der Anträge und die Erteilung von Zulassungen sollte gemäß § 1a Abs. 6 der nationalen Pflanzenschutzmittelverordnung 1998⁴⁷ auf der Grundlage dieser Grundsätze erfolgen. Die Grundsätze des Anhangs VI der Richtlinie 91/414/EWG sollten

⁴⁵ Böttcher, in: Rengeling, Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, Band II, § 62 Rn. 70.

⁴⁶ Die Vorgaben wurden festgelegt durch Richtlinie 97/57/EG des Rates zur Festlegung des Anhangs VI der Richtlinie 91/414/EWG über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln vom 22. September 1997, ABl. L vom 27.9.1997, 265/87.

⁴⁷ Verordnung über Pflanzenschutzmittel und Pflanzenschutzgeräte (Pflanzenschutzmittelverordnung), BGBl. I vom 19. August 1998, S. 2162.

"sicherstellen, daß die in Artikel 4 Absatz 1 Buchstaben b), c), d) und e) genannten Anforderungen bei der Bewertung und Zulassung von Pflanzenschutzmitteln, soweit es sich um chemische Zubereitungen handelt, von allen Mitgliedstaaten mit der Konsequenz angewandt werden, die in der Richtlinie bezüglich des Schutzes der Gesundheit von Mensch und Tier sowie der Umwelt gefordert wird".

Auch hier stand die Gewährleistung eines mindestens zu erreichenden Schutzniveaus im Vordergrund. In Erwägungsgrund 9 der Richtlinie 91/414/EWG wird explizit betont, dass die Zulassungsbestimmungen ein hohes Schutzniveau für Gesundheit, Grundwasser und Umwelt gewährleisten sollen und dieses Ziel gegenüber der Produktionsverbesserung vorrangig sei.

Die Anforderungen des Anhangs VI wurden durch die Verordnung (EU) Nr. 546/2011 weitgehend unverändert übernommen. So enthielt bereits Ziffer 2 der Einleitung des Anhangs VI das Gebot, "andere relevante technische oder wissenschaftliche Informationen, über die sie nach vernünftigem Ermessen verfügen können und die sich auf (...) seine möglichen schädlichen Auswirkungen (...) beziehen" zu berücksichtigen. Der Grundsatz der Bewertung "nach dem jeweiligen Stand der wissenschaftlichen und technischen Kenntnisse" galt "unbeschadet" der spezifischen Kriterien des Anhangs VI der Richtlinie 91/414/EWG. Auch hatten die Mitgliedsstaaten darauf zu achten, dass die Anwendung des Mittels "keine langfristigen Auswirkungen auf den Bestand und die Vielfalt der nicht zu den Zielgruppen gehörenden Arten hat", Teil C Ziffer 5. Dass die spezifischen Kriterien des Anhangs VI der Richtlinie 91/414/EWG lediglich auf direkte Toxizitäts- und Expositionerscheinungen abstellen, führt auch bei Beurteilung nach altem Recht nicht zur Irrelevanz nicht-toxikologischer Auswirkungen. Denn diese bewirken lediglich eine Mindestharmonisierung. Es gilt das oben zur aktuellen Verordnung (EU) Nr. 546/2011 Gesagte entsprechend (Kap. 3.2.2). Die nationale Rechtsprechung hat zudem einen entsprechenden Bewertungsspielraum im Rahmen des § 15 PflSchG 1998 ausdrücklich bejaht (Kap. 3.2.6.3).

Die Mitgliedsstaaten sollten auch nach alter Rechtslage die in den Zulassungsdossiers gemachten Angaben berücksichtigen. Nach Ziffer 8.3.4 des Anhangs II der Richtlinie 91/414/EWG waren dem Zulassungsantrag auch Informationen über "Auswirkungen auf nicht zu den Zielgruppen gehörende und als gefährdet geltende Organismen (Flora und Fauna)" beizufügen. Abschnitt 10 des Anhangs III verlangte Informationen zu Auswirkungen auf nicht zu den Zielorganismen gehörenden Organismen, wobei es sich bei den festgelegten Datenanforderungen laut der Einleitung des Anhangs nur um Mindestangaben handelte. Weder die Richtlinie 91/414/EWG, noch das PflSchG 1998 kannte im Zusammenhang mit den ökologischen Zulassungskriterien einen Vorbehalt zugunsten einer Anerkennung von Bewertungsmethoden durch die EFSA. Die durch den Vorbehalt in Art. 4 Abs. 3 lit. e) der aktuellen Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 aufgeworfene Auslegungsfrage stellt sich für die nach altem Recht zu bewertenden Zulassungsanträge daher nicht.

Den Mitgliedsstaaten verbleiben somit auch nach alter Rechtslage im Rahmen ihrer Risikobewertung und Entscheidung über die Zulassung Spielräume. In Bezug auf die Ausfüllung dieses Bewertungsspielraums kann ebenfalls auf die in der Paraquat-Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts entwickelten Abwägungsgrundsätze zurückgegriffen werden (siehe oben Kap. 3.2.7).

5.5 Rechtsgrundlagen für die Festlegung von Risikominderungsmaßnahmen

Auch die vor Inkrafttreten der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 geltende Rechtslage enthielt Rechtsgrundlagen, auf welche sich die Festlegung nationaler Risikominderungsmaßnahmen stützen ließen.

5.5.1 Anwendungsbestimmungen nach § 15 Abs. 2 PflSchG 1998

Art. 4 Abs. 2 der Richtlinie 91/414/EWG sah vor, dass die Mitgliedsstaaten die Anwendungsbeschränkungen erlassen, mit denen die Zulassungsfähigkeit eines Mittels gewährleistet werden soll. In Anhang VI der Richtlinie 91/414/EWG wurde betont, dass die Mitgliedstaaten über das Erfordernis weiterer Informationen und/oder Tests sowie das Erfordernis von Maßnahmen zur Begrenzung der entstehenden Risiken entscheiden, vgl. Teil B Ziffer 2.9. Da die Richtlinie 91/414/EWG nicht unmittelbar anwendbar war, musste für die Festlegung von Verwendungsbeschränkungen auf die nationalen Vorschriften abgestellt werden.

§ 15 Abs. 2 PflSchG 1998 regelte, dass das BVL unter anderem über Anwendungsbestimmungen zu entscheiden hat, die zum Schutz des Naturhaushaltes erforderlich sind. Hinsichtlich der hier entscheidenden Anwendungsbestimmungen nach Nr. 2 gilt wie zum aktuellen § 36 Abs. 1 PflSchG, dass die Vorschrift keinen abschließenden Katalog möglicher Anwendungsbestimmungen enthält. Neben Aufwandmenge, Wartezeit oder Abstandsvorschriften zu Gewässern dürfen daher auch weitere Anordnungen getroffen werden. Ein inhaltlicher Ausschluss von Anwendungsbestimmungen, die die landwirtschaftliche Fläche, auf der das Mittel aufgetragen wird, betreffen, lässt sich der Vorschrift nicht entnehmen.

5.5.2 Anwendungsbestimmungen nach § 15 b PflSchG 1998

§ 15b PflSchG 1998 regelte in Umsetzung des Art. 10 der Richtlinie 91/414/EWG ein erleichtertes Zulassungsverfahren für Mittel, die in einem anderen Mitgliedstaat mit vergleichbaren örtlichen Bedingungen zugelassen wurden. Diese Vergleichbarkeit der Bedingungen war durch den Antragssteller nachzuweisen.⁴⁸ Absatz 2 der Vorschrift verwies auf § 15 Abs. 2 S. 1 PflSchG 1998 und die dort vorgesehene Möglichkeit der Festsetzung von Anwendungsbestimmungen. Absatz 3 stellte klar, dass die Mitgliedsstaaten bei nicht vergleichbaren Bedingungen auch Verwendungsbedingungen festsetzen können, die von den vom Erstzulassungsstaat festgesetzten Bestimmungen abweichen.

5.5.3 Auflagen nach § 15 Abs. 4 PflSchG 1998

§ 15 Abs. 4 S.1 PflSchG 1998 enthielt zudem in die Verpflichtung der Zulassungsbehörde, die Zulassung mit Auflagen zu verbinden, soweit diese zum Schutz vor schädlichen Auswirkungen auf den Naturhaushalt erforderlich sind. Wie die aktuelle Regelung sah diese Vorschrift kein behördliches Entschließungsermessen hinsichtlich des "ob" einer Auflagenerteilung vor.

⁴⁸ Böttcher, in: Rengeling, Handbuch zum Europäischen und deutschen Umweltrecht, Band II, § 62, Rn. 20.

6 Vereinbarkeit eines Anwendungsvorbehaltes mit sonstigem höherrangigen Recht

Auch wenn die Einführung von Anwendungsvorbehalten aufgrund der vorhandenen rechtlichen Grundlagen möglich ist, können sie nur dann Bestand haben, wenn sie mit höherrangigem Recht vereinbar sind. Die Behörde ist im Rahmen ihres Auswahlermessens bezüglich der Ausgestaltung des jeweiligen Anwendungsvorbehaltes an die Vorgaben des höherrangigen Rechts gebunden. Dies sind einerseits die Grundrechte betroffener Personen und die allgemeinen Verfassungsprinzipien. Unmittelbar betroffen von der Einführung der Anwendungsvorbehalte sind die Pflanzenschutzmittelhersteller und die Anwender.

6.1 Vorbehalt des Gesetzes

Der im Rechtsstaatsprinzip nach Art. 20 Abs. 3 GG verankerte Vorbehalt des Gesetzes verlangt, dass der Gesetzgeber in grundlegenden normativen Bereichen alle wesentlichen Entscheidungen selbst treffen muss und sie nicht anderen Normgebern überlassen darf.⁴⁹ Zum Tragen kommt das Prinzip vom Vorbehalt des Gesetzes bei allen grundrechtsrelevanten Eingriffen. Der Eingriff in Grundrechte darf nicht ohne gesetzliche Grundlage geschehen.

Das Prinzip des Gesetzesvorbehalts trifft jedoch nicht nur Aussagen über die grundsätzliche Notwendigkeit einer Rechtsgrundlage, sondern auch darüber, wie detailliert diese vom Gesetzgeber ausgestaltet werden muss.⁵⁰ Mit zunehmender Wesentlichkeit der Entscheidung nimmt auch die erforderliche Regelungsdichte des Gesetzes zu.

Um die erforderliche Regelungsdichte zu erfahren, muss also festgestellt werden, wie wesentlich die zu regelnde Angelegenheit ist. Dies kann jeweils nur für den konkreten Einzelfall mit Blick auf den jeweiligen Sachbereich und die Intensität der geplanten oder getroffenen Regelung entschieden werden.⁵¹ Für die Wesentlichkeit einer Angelegenheit sprechen generell unter anderem deren Grundrechtsrelevanz, die Größe des Adressatenkreises, die Langfristigkeit einer Festlegung, gravierende finanzielle Auswirkungen, erhebliche Auswirkungen auf das Staatsgefüge, Konkretisierungen offenen Verfassungsrechts sowie – möglicherweise – die politische Wichtigkeit oder Umstrittenheit der Regelung. Gegen die Wesentlichkeit einer Frage sprechen unter anderem die Erforderlichkeit flexibler Regelungen, das Vorliegen entwicklungsoffener Sachverhalte, die Entlastung des Parlaments, das Bedürfnis nach dezentraler Regelung und bundesstaatlicher Koordinierung, das Einräumen von Beteiligungsrechten für die von der Regelung Betroffenen sowie – möglicherweise – die Grenzen des Sachverständs des Parlaments.⁵²

Dieser Katalog zeigt, dass es keine klare „Grenze“ gibt, die besagt, ab wann welche Regelungsdichte erforderlich ist. Es bedarf immer einer besonderen Betrachtung des jeweils zu regelnden Sachverhaltes.

6.1.1 Kein Totalvorbehalt

Das Prinzip vom Gesetzesvorbehalt erfordert es nicht, jede wesentliche Entscheidung unter einen Totalvorbehalt zu stellen. Einen solchen Totalvorbehalt kennt das Grundgesetz nicht. Genauso wenig kennt es eine Kompetenzregel, die besagte, dass alle "objektiv wesentlichen" Entscheidungen vom Gesetzgeber zu treffen wären.⁵³

⁴⁹ BVerfG (Fußn. 15) Rn. 77.

⁵⁰ BVerfG (Fußn. 15) Rn. 90.

⁵¹ BVerfG (Fußn. 15) Rn. 78.

⁵² Grzeszick, in: Maunz/ Dürig, GG, Stand: September 2016, Art. 20 Rn. 107.

⁵³ BVerfG, Urteil vom 18. Dezember 1984 – 2 BvE 13/83 –, BVerfGE 68, 1-132, Rn. 183.

Einem solchen Totalvorbehalt steht vor allem das Prinzip der Gewaltenteilung entgegen. Dieses darf nicht durch einen Gewaltenmonismus in Form eines allumfassenden Parlamentsvorbehalts missachtet werden. Auch die Exekutivorgane sind aufgrund der Entscheidung des Verfassungsgebers in Art. 20 Abs. 2 GG demokratisch legitimiert. In Art. 20 Abs. 2 und 3 GG wird auch die Exekutive als verfassungsunmittelbare Institution und Funktion geschaffen. Eine Entscheidungsbefugnis der Exekutive kann in einigen Fällen besonders sinnvoll, eventuell sogar notwendig sein.

6.1.2 Schlussfolgerungen für die geplanten Anwendungsbestimmungen

Das Konzept des UBA zum Erlass von Anwendungsbestimmungen muss sich deshalb am Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes messen lassen, weil durch die Anwendungsbestimmungen in die Grundrechte der Pflanzenschutzmittelanwender eingegriffen wird.

Durch den Erlass der geplanten Anwendungsbestimmungen würde der Grundsatz vom Vorbehalt des Gesetzes, wie auszuführen sein wird, aber nicht verletzt. Sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene existieren Normen, welche die Beschränkung der Zulassung eines Pflanzenschutzmittels aufgrund nachteiliger indirekter Auswirkungen auf die Biodiversität ermöglichen.⁵⁴ Dabei ist ebenfalls der beschränkte Eingriffsgehalt der Anwendungsbestimmungen zu berücksichtigen. Die Anwendungsbestimmung soll nicht die Ausgestaltung landschaftlicher Flächen insgesamt regeln, sondern (nur) Regelungen bezüglich der Nutzungsmöglichkeiten von Pflanzenschutzmitteln auf diesen Flächen treffen. Die eigentliche Ausgestaltung der Flächen bleibt dem Anwender weiterhin überlassen.

Im Einzelnen:

6.1.2.1 Art. 31 der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009

Verwendungsbedingungen können beispielsweise nach Art. 31 der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 erlassen werden. Die Norm regelt den Inhalt von Pflanzenschutzmittelzulassungen. Nach Art. 31 Abs. 4 lit. a) können Verwendungsanforderungen festgelegt werden, die eine Einschränkung in Bezug auf Vertrieb und Verwendung des Pflanzenschutzmittels, die dem Schutz der Gesundheit (...) oder der Umwelt dienen sollen, zur Folge haben, unter Berücksichtigung der Anforderungen aufgrund anderer Gemeinschaftsvorschriften.

Eine Einschränkung auf bestimmte Arten von Verwendungsbedingungen lässt sich Art. 31 Abs. 4 a) nicht entnehmen.

Art. 31 Abs. 4 lit. a) der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 ist hinreichend konkret, um als eine dem Grundrechtsschutz Rechnung tragende Ermächtigungsgrundlage für die Festlegung von Verwendungsbedingungen im nationalen Zulassungsbescheid fungieren zu können. Die Rechtsgrundlage bestimmt nicht nur, dass Verwendungsanforderungen festgelegt werden können, sondern beschreibt und begrenzt auch die Zwecke, wegen der eine Festlegung erfolgen kann. Zudem verweist die Norm auf „andere Gemeinschaftsvorschriften“ und bestimmt somit ebenfalls einen konkreten Rechtsrahmen. Eine weitreichendere Regelungsdichte ist nicht erforderlich. Die Anforderungen an die Rechtsgrundlage sind unter den oben genannten Grundsätzen nicht zu hoch anzusetzen. Der Grad der Schwere des Eingriffs erfordert kein (nochmaliges) Eingreifen des Gesetzgebers für den Erlass der geplanten Anwendungsbestimmung.

6.1.2.2 Art. 36 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009

Da in Deutschland die biologische Vielfalt aufgrund der indirekten Effekte des Breitbandpflanzenschutzmitteleinsatzes besonders gefährdet ist, ist der Erlass spezifischer Verwendungsbestimmungen auch aufgrund von Art. 36 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 möglich. Auch wenn Art. 36 Abs. 3 hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung der Verwendungsbeschränkung oder Risikominderungsmaßnahmen keine Angaben macht, so werden Vorgaben

⁵⁴ Vgl. Punkt 6 für eine detaillierte Analyse der einschlägigen Rechtsgrundlagen.

bezüglich der allgemeinen Entscheidungskriterien in Ziff. 1 der Verordnung (EU) Nr. 546/2011 getroffen. Durch diese Vorgaben erfolgt somit eine weitere Präzisierung, die dazu führt, dass dem Erfordernis einer hinreichend konkreten Rechtsgrundlage durch eine ausreichende inhaltliche Ausgestaltung Rechnung getragen wird.

6.1.2.3 Einhaltung des Gesetzesvorbehaltes durch § 36 Abs. 1 PflSchG

Dem verfassungsrechtlichen Grundsatz des Vorbehaltes des Gesetzes wird zudem in § 36 Abs. 1 PflSchG Rechnung getragen. Das BVL kann gemäß § 36 Abs. 1 PflSchG in der Zulassung auf das einzelne anzuwendende Pflanzenschutzmittel bezogene Anwendungsbestimmungen zum Schutz der Gesundheit und vor sonstigen schädlichen Auswirkungen, insbesondere auf den Naturhaushalt, festsetzen.

Die Vorschrift bestimmt somit auch, zu welchem Zwecke eine solche Festsetzung erfolgen kann. Die Norm trifft hierbei eine Aufzählung, die nicht abschließend ist („einschließlich“). Die Beachtung der festgelegten Anwendungsbestimmungen wird über § 12 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 PflSchG dem Anwender eines Pflanzenschutzmittels gesetzlich vorgeschrieben.

§ 36 Abs. 1 PflSchG kann als Rechtsgrundlage für die nach dem Konzept des UBA zu erlassenden Anwendungsbestimmungen herangezogen werden. Die Norm bestimmt somit, zu welchem Zweck die Anwendungsbestimmungen möglich sind. Die Anwendungsbestimmungen können zum „Schutz der Gesundheit und vor sonstigen schädlichen Auswirkungen insbesondere auf den Naturhaushalt“ festgesetzt werden.

Der Gesetzgeber hat der Behörde damit einen Spielraum eröffnet. Die Festsetzung von Anwendungsbestimmungen durch die Behörde ist ein bewährtes Mittel zur Regulierung des Pflanzenschutzmitteleinsatzes. Die nunmehr geplante Anwendungsbestimmung unterscheidet sich nicht wesentlich von den bereits bestehenden Anwendungsbestimmungen. Beispielsweise trifft die Anwendungsbestimmung NW 706 eine Abstandsregelung zum Schutz von Gewässern vor Einträgen durch Oberflächenabfluss. Hiernach sind ebenfalls Flächen von der Anwendung mit Pflanzenschutzmitteln auszusparen und entsprechend der gewünschten, vorgegebenen Schutzfunktion zu gestalten (siehe auch Kap. 6.3.1). Dass der Gewässerschutz explizit in § 36 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 PflSchG benannt ist, steht der Einführungsmöglichkeit der nunmehr geplanten Anwendungsbestimmung nicht entgegen, denn deren Einführung dient dem Schutz vor sonstigen schädlichen Auswirkungen auf den Naturhaushalt.

Dem Gesetzesvorbehalt widersprechen die geplanten Anwendungsbestimmungen somit nicht.

6.1.2.4 Einhaltung des Gesetzesvorbehaltes durch § 36 Abs. 3 PflSchG

Ebenso wäre für den Fall, dass eine Auflage nach § 36 Abs. 3 PflSchG erlassen wird, eine hinreichend konkrete gesetzliche Ermächtigungsgrundlage gegeben. Nach § 36 Abs. 2 Nr. 2 PflSchG kann die zuständige Behörde Auflagen zum Schutz der Gesundheit von Mensch und Tier und zum Schutz vor sonstigen erheblichen Schäden und Auswirkungen, insbesondere für den Naturhaushalt, erlassen. Aus der Ermächtigungsgrundlage lässt sich entnehmen, dass auch Vorgaben in Bezug auf die Anwendung des Pflanzenschutzmittels getroffen werden können.

6.2 Vereinbarkeit mit Grundrechten der Anwender

Die Anwendungsbestimmungen können nur rechtmäßig in die Zulassung aufgenommen werden, wenn sie nicht ungerechtfertigt die Grundrechte der Pflanzenschutzmittelanwender beschränken.

6.2.1 Betroffenheit der Grundrechte aus Art. 12 Abs. 1 und Art. 14 Abs. 1 GG

Durch den Erlass von Anwendungsvorbehalten wird in das Grundrecht der Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 S. 1 GG) des Anwenders eingegriffen. Dieser kann seine berufliche Tätigkeit

durch die Bestimmung nicht länger unter Verwendung des betroffenen Pflanzenschutzmittels so frei fortführen, wie es ihm beliebt.

Gleichzeitig kann ein Eingriff in das Grundrecht der Eigentumsfreiheit des Anwenders nach Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG gegeben sein. Durch den Anwendungsvorbehalt wird dem Anwender aufgegeben, wie er sein Eigentum – seine Ackerflächen – in Bezug auf die Anwendung besonders biodiversitätsschädigender Pflanzenschutzmittel nutzen darf.

Die Anwendungsvorbehalte verstößen dann nicht gegen Grundrechte der Anwender, wenn sie auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen.

6.2.2 Eingriff in Art. 12 Abs. 1 und Art. 14 Abs. 1 GG

Art. 12 Abs. 1 GG schützt die freie Berufswahl und die freie Berufsausübung.

Art. 14 Abs. 1 GG gewährleistet nicht nur den Schutz des Eigentums als solches, sondern auch die freie Verfügungsgewalt über das Eigentum.

Die Grundrechte der Berufsfreiheit und Eigentumsfreiheit schützen nicht nur natürliche Personen, sondern nach Art. 19 Abs. 3 GG auch juristische Personen des Privatrechts.

Die Schutzbereiche beider Grundrechte der Anwender können durch die Einführung von Anwendungsvorbehalten betroffen sein.

Durch die Einführung von Anwendungsbestimmungen wird in die Grundrechte aus Art. 12 Abs. 1 S. 1 und Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG eingegriffen.

Durch die Anwendungsbestimmungen wird dem Anwender einerseits die durch Art. 12 Abs. 1 S. 1 GG gewährte freie Gestaltung seiner Berufsausübung eingeschränkt, andererseits kann er nicht länger völlig frei über sein Eigentum verfügen.

Ein Eingriff in die Berufsausübung liegt vor, weil sich der Anwender eines Pflanzenschutzmittels an die Vorgaben der Anwendungsvorbehalte halten muss. Er ist daher in der Freiheit, seinen Beruf in einer allein ihm obliegenden Entscheidung auszuführen, eingeschränkt. Da im Falle von Produkten, die als Breitbandinsektizid oder -herbizid wirken, die Anwendungsbestimmungen nach dem vom UBA vorgeschlagenen Konzept nahezu die komplette Produktgruppe umfassen müssen, um die biologische Vielfalt umfassend zu schützen, wäre dem Anwender auch ein Ausweichen auf ein anderes Pflanzenschutzmittel erschwert, wenn nicht gar unmöglich. Die möglicherweise im Einzelfall gegebene Möglichkeit des Ausweichens auf mechanische Verfahren würde dem Vorliegen eines Eingriffs in die Berufsausübungsfreiheit nicht entgegenstehen. Gleichzeitig ist der Eingriff in die Grundrechte aus Art. 12 Abs. 1 GG nur auf einen kleinen Bereich der beruflichen Tätigkeit beschränkt. Die Anwender können in vielen Teilbereichen auch unter Berücksichtigung der geplanten Anwendungsvorbehalte ihrer beruflichen Tätigkeit uneingeschränkt nachgehen.

Ein Eingriff in die Eigentumsfreiheit nach Art. 14 Abs. 1 GG ist gegeben, weil dem Anwender die freie Verfügungsgewalt über sein Eigentum, etwa über seine Agrarflächen genommen wird. Der Eingriff in Art. 14 Abs. 1 GG ist als Inhalts- und Schrankenbestimmung zu qualifizieren. Eine Enteignung, die nur aufgrund höherer Anforderungen gerechtfertigt sein könnte (sie darf nur durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes erfolgen, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt), liegt nicht vor. Eine solche wäre nur dann anzunehmen, wenn eine vollständige oder teilweise Entziehung konkreter, durch Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG gewährleisteter Rechtspositionen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben erfolgt.⁵⁵ Eine solche Entziehung findet durch die geplanten Anwendungsvorbehalte nicht statt. Die Anwendungsvorbehalte betreffen nur einen kleinen Teil der Gesamteigentumsfläche.

6.2.3 Eingriffsrechtfertigung

Der Eingriff in die Grundrechte aus Art. 12 Abs. 1 S. 1 und Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG ist jedoch ge rechtfertigt.

⁵⁵ Vgl. etwa BVerfG, Beschluss vom 7. Dezember 2004 - 1 BvR 1804/03 – BVerfGE 112, 93, 110 = NJW 2005, 879, 880.

Nach Art. 12 Abs. 1 S. 2 GG kann die Berufsausübung durch oder aufgrund eines Gesetzes eingeschränkt werden. § 12 Abs. 1 Nr. 2 PflSchG ist ein solches Gesetz. Je stärker ein Eingriff den Wahlaspekt berührt, desto höhere Anforderungen sind an seine verfassungsrechtliche Rechtfertigung zu stellen.⁵⁶ Da die geplanten Anwendungsbestimmungen nur die Berufsausübung betreffen, sind dementsprechend lediglich geringere Anforderungen an ihre verfassungsrechtliche Rechtfertigung zu stellen. Zur Rechtfertigung eines Eingriffs in Berufsausübungsregelungen genügen vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls, die den Eingriff als zweckmäßig erscheinen lassen.⁵⁷

Im Rahmen der Eigentumsfreiheit werden nach Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG Inhalt und Schranken durch die Gesetze bestimmt. Für Eingriffe in die durch Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG gewährleisteten Rechte, genügt ein parlamentarisches Gesetz.

Als Rechtsgrundlage für den Erlass der Anwendungsbestimmungen kommen die oben genannten Rechtsgrundlagen und somit Artikel 31 Abs. 2 i.V.m. 4 lit. a) ggf. in Verbindung mit Artikel 36 Abs. 4 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 oder § 36 Abs. 1, 3 PflSchG in Betracht.

Die gesetzlichen Regelungen sind hinreichend bestimmt. Die Anforderungen an die Bestimmtheit hängen vom jeweiligen Regelungsbereich ab. Stellt der Gesetzgeber etwa im Umwelt- und Regulierungsrecht auf die „gute fachliche Praxis“ ab, steht dies dem rechtsstaatlichen Anspruch an die Bestimmtheit nicht entgegen. Der Gesetzgeber genügt vielmehr bereits dann dem Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip, wenn er klare Regelungen darüber trifft, wer und auf welche Weise die Maßstäbe zu entwickeln hat. Gerade bei Sachverhalten, die hochkomplexe Wirkungszusammenhänge beinhalten, wäre eine abschließende, vorweggenommene Regelung nicht möglich.⁵⁸

6.2.4 Verhältnismäßigkeit

Die Anwendungsvorbehalte müssen insbesondere dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügen: Sie müssen einen legitimen Zweck verfolgen sowie geeignet und erforderlich sein, diesen Zweck zu erreichen. Zudem müssen sie dem Grundsatz der Angemessenheit genügen.

6.2.4.1 Legitimer Zweck

Die Festlegung eines Anwendungsvorbehaltes im Rahmen des Zulassungsverfahrens verfolgt einen legitimen Zweck. Die Einschränkung der grundrechtlich verbürgten Freiheiten erfolgt im Interesse des Gemeinwohls.⁵⁹

Um den „legitimen Zweck“, der durch die Anwendungsvorbehalte verfolgt werden soll, zu identifizieren, kann zunächst ein Blick in die Zweckbestimmung des Pflanzenschutzgesetzes helfen.

§ 1 PflSchG lautet:

- „Zweck dieses Gesetzes ist,
1. *Pflanzen, insbesondere Kulturpflanzen, vor Schadorganismen und nichtparasitären Beeinträchtigungen zu schützen,*
 2. *Pflanzenerzeugnisse vor Schadorganismen zu schützen,*
 3. *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,*
 4. *Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft oder der Europäischen Union im Anwendungsbereich dieses Gesetzes durchzuführen.“*

⁵⁶ Vgl. Mann, in: Sachs, GG, 7. Aufl., 2014, Art. 12, Rn. 15.

⁵⁷ BVerfG, Urteil vom 29. November 1961 – 1 BvR 760/57 –, BVerfGE 13, 237-243, Rn. 15.

⁵⁸ Vgl. Huster/ Rux, in: Epping/Hillgruber, GG, 2. Aufl., 2013, Art. 20, Rn. 179 ff.

⁵⁹ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 02. Oktober 1973 – 1 BvR 459/72, 1 BvR 477/72 –, BVerfGE 36, 47-65, Rn. 35.

Mit dem Pflanzenschutzgesetz werden demnach verschiedene Schutzziele hinsichtlich der Umwelt, Pflanzen, Tiere, aber auch Menschen definiert. Der Schutz soll durch den geeigneten Umgang mit Pflanzenschutzmitteln erreicht werden.

Ohne den Einsatz von Pflanzenschutzmitteln wäre die konventionelle Landwirtschaft in der derzeitigen Form nicht möglich. Gleichzeitig ist die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln mit Auswirkungen auf Nichtzielorganismen verbunden, deren Ausmaß und Schweregrad umso größer ist, je weniger spezifisch die jeweiligen Pflanzenschutzmittel sind.

Das Pflanzenschutzgesetz soll diese verschiedenen Gesichtspunkte in einen Ausgleich bringen. Es soll die Nutzung von Pflanzenschutzmitteln so weit wie nötig zulassen, aber gleichzeitig auch so weit wie nötig begrenzen. Der Gesetzgeber hat deshalb weder die Verwendung von Pflanzenschutzmitteln generell freigegeben, noch ihren Einsatz schlechthin untersagt. Er hat eine Abwägung getroffen.

Der Versuch, die Nutzung von Pflanzenschutzmitteln so auszugestalten, dass langfristig keine Schäden im Naturhaushalt eintreten, die den weiteren Pflanzenschutzmitteleinsatz gänzlich unmöglich machen würden, ist ein legitimes Anliegen; es steht im Einklang mit dem in Artikel 1 ausformulierten Ziel der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009

Nach Art. 1 Abs. 3 ist es Ziel der Verordnung (EG) 1107/2009, ein hohes Schutzniveau für die Gesundheit von Menschen und Tier und für die Umwelt zu gewährleisten. Dieses Anliegen mithilfe von Anwendungsvorbehalten durchzusetzen, ist ebenfalls grundsätzlich legitim.

Der Zweck, der durch die Einführung von Anwendungsvorbehalten verfolgt werden soll, greift die in § 1 PflSchG und Art. 1 Abs. 3 Verordnung (EG) 1107/2009 beschriebene Zweckbestimmung auf und entwickelt sie im Lichte der im aktuellen EU-Recht festgelegten materiellen Zulassungsanforderungen ebenso wie vor dem Hintergrund der Verpflichtungen, die Deutschland im internationalen Kontext eingegangen ist, fort. Denn der Schutz der Biodiversität ist integraler Bestandteil des Schutzes der Umwelt ebenso wie Gegenstand der völkerrechtlichen Verpflichtung Deutschlands etwa im Rahmen des Übereinkommens über die biologische Vielfalt (CBD). Dieses wurde 1992 auf der Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung (UNCED) 1992 in Rio de Janeiro beschlossen.⁶⁰ Deutschland ist also bereits aufgrund seiner völkerrechtlichen Verpflichtungen daran gebunden, die biologische Vielfalt zu wahren und hierfür geeignete Maßnahmen zu treffen.

Aber auch aus dem Grundgesetz ergibt sich die Verpflichtung zum Schutz der Biodiversität.

Art. 20a GG lautet:

„Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung.“

Art. 20 a GG ist eine Staatszielbestimmung.⁶¹ Der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen, wozu insbesondere auch der Schutz der biologischen Vielfalt zählt, ist eine dem Staat verfassungsrechtlich auferlegte Pflicht. Von dieser kann er sich nicht einfach lossagen, sondern muss vielmehr alles ihm Mögliche unternehmen, um seiner Verpflichtung nachzukommen. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 24. November 2010 – 1 BvF 2/05 – festgestellt, dass der in Art. 20a GG enthaltenen Auftrag sowohl Maßnahmen zur Gefahrenabwehr als auch zur Risikovorsorge gebietet. Zu den nach dieser Maßgabe von Art. 20a GG geschützten Umweltgütern gehören auch die Erhaltung der biologischen Vielfalt und die Sicherung eines artgerechten Lebens bedrohter Tier- und Pflanzenarten.⁶²

⁶⁰ Abrufbar unter: <https://www.cbd.int/convention/text/>.

⁶¹ BVerfG, Beschluss vom 16. Februar 2000 – 1 BvR 242/91, 1 BvR 315/99 –, BVerfGE 102, 1-25, Rn. 50.

⁶² BVerfG, Urteil vom 24. November 2010 – 1 BvF 2/05 –, BVerfGE 128, 1-90, Rn. 135.

6.2.4.2 Geeignetheit

Die Nutzung des geplanten Anwendungsvorbehaltes ist auch geeignet, ihren Zweck zu erfüllen und den Schutz von Umwelt, Mensch und Tier zu fördern. Durch die Anwendungsvorbehalte wird die Übereinstimmung mit den materiellen Zulassungsanforderungen des aktuellen EU-Pflanzenschutzrechts sichergestellt. So können Pflanzenschutzmittel weiterhin im Einklang mit diesen materiellen Zulassungsanforderungen genutzt werden, um einen Schutz von Pflanzen vor Schadorganismen und nichtparasitären Beeinträchtigungen zu erlangen. Gleichzeitig kann die Gesundheit von Mensch, Tier und des Naturhaushaltes durch Nutzungsbeschränkungen gewährleistet werden. Es wird nicht das Mittel als solches untersagt, sondern seine spezifische Anwendung einer Regelung zugeführt.

6.2.4.3 Erforderlichkeit

Die Festlegung der geplanten Anwendungsvorbehalte ist auch erforderlich, weil der verfolgte Zweck nicht durch ein anderes, den Grundrechtsträger weniger belastendes Mittel erreicht werden kann.

Anwendungsvorbehalte sollen im Rahmen der Zulassung von Pflanzenschutzmitteln erlassen werden, die die Voraussetzungen einer uneingeschränkten Zulassung nicht erfüllen.

Es ist nicht erkennbar, dass der Schutzzweck auf gleiche Art und Weise durch eine weniger belastende Maßnahme erreicht werden kann. Die geplanten Anwendungsvorbehalte müssen jedoch so ausgestaltet sein, dass sie den Anwender geringstmöglich beeinträchtigen.

Dies könnte etwa dadurch sichergestellt werden, dass dem Anwender die Wahl zwischen verschiedenen Kompensationsmaßnahmen gelassen wird. Dies kann sich einerseits auf die auszuwählende Fläche beziehen, andererseits auch auf die Art und Weise der Kompensation. So ist es denkbar, dass der Anwender entweder z.B. 10% seiner Fläche von der Anwendung mit Pflanzenschutzmitteln ausnimmt, oder etwa eine kleinere Fläche, die dann aber eine besonders wertvolle Gestaltung hinsichtlich der Biodiversität aufweisen muss. Dass die verschiedenen Wahlmöglichkeiten den gleichen positiven Effekt auf die Biodiversität haben, muss ausreichend wissenschaftlich nachgewiesen werden.

Andere außerhalb des Zulassungsverfahrens stehende Handlungsoptionen sind nicht geeignet, das Schutzziel in gleichwertiger Weise zu verwirklichen. Insbesondere sind sie nicht geeignet, die durch das EU-Pflanzenschutzrecht in Bezug auf den Schutz der Biodiversität vorgegebene Zulassungsanforderung sicherzustellen. Diese muss erfüllt sein, um einem Zulassungsantrag stattgeben zu können.

Beratungen durch die Pflanzenschutzdienste der Länder

Die Beratungen durch die Pflanzenschutzdienste der Länder sind rein informativer Natur. Die Pflanzenschutzdienste beraten die Landwirte und Gärtner über den Pflanzenschutz mit Hilfe von Broschüren, digitalen Medien, Fortbildungsveranstaltungen, Feldtagen und persönlicher Beratung. Im Rahmen einer solchen Beratung kann versucht werden, die Anwender der Pflanzenschutzmittel zu einem umfassend risikoarmen Einsatz von Pflanzenschutzmitteln anzuregen. Durch die Beratungen der Pflanzenschutzmitteldienste der Länder ist jedoch kein gleich geeignetes milderes Mittel für den Schutz der Biodiversität gegeben. Die Beratungen haben allein informativen Charakter, begründen aber keine Pflicht zu einer bestimmten Anwendung. Sie stellen kein geeignetes Mittel dar, den Schutz der Biodiversität umfassend sicherzustellen.

Nationaler Aktionsplan Pflanzenschutz 2013

Eine weitere Handlungsoption bietet sich durch den Nationalen Aktionsplan Pflanzenschutz 2013, der aufgrund von Art. 4 RL 2009/128/EG erlassen wurde.⁶³

⁶³ Abrufbar unter: <https://www.nap-pflanzenschutz.de/ueber-den-aktionsplan/>.

Eine Beschreibung der Ziele des Aktionsplans erfolgt in der Einleitung des Planes selbst:

„Zusammenfassend rückt der Nationale Aktionsplan die Risikominderung in den Mittelpunkt und unterstützt damit die rechtlichen Regelungen zum Pflanzenschutz, aber auch in anderen Bereichen wie Gewässerschutz oder Biodiversität. Mittelfristig bedeutet dies, dass die Anwendung integrierter Pflanzenschutzverfahren und des Pflanzenschutzes im ökologischen Landbau vermehrt auch unter Verzicht auf die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln erfolgen wird. Hierzu ist es dringend erforderlich, die öffentlichen und privaten Arbeiten an wissenschaftlichen und praktischen Grundlagen zur Entwicklung, Demonstration und Beratung solcher Verfahren zu intensivieren und zu fördern, um potenziellen Anwendern von Pflanzenschutzmitteln ein ausreichendes Portfolio von Maßnahmen mit hinreichender Wirksamkeit sowie ökonomischer und ökologischer Vertretbarkeit anbieten zu können.“⁶⁴

Besonders interessant ist zudem, dass der von der Bundesregierung erlassene Aktionsplan selbst die flächenmäßige Reduzierung der Pflanzenschutzmittelanwendung als Maßnahme zur Erhaltung der biologischen Vielfalt vorsieht. Im Aktionsplan heißt es dazu:

„Eine Erhaltung der biologischen Vielfalt kann neben der Reduzierung von Risiken, die durch die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln entstehen und ggf. auch einer Reduzierung ihrer Anwendung, auch durch ökologische Vorrangflächen erreicht werden, z. B. in den Randbereichen oder weniger ertragreichen Teilbereichen landwirtschaftlicher Flächen, eine Anreicherung der Landschaft mit Strukturelementen, die Einrichtung flächendeckender Gewässerrandstreifen, gezielte Agrarumweltmaßnahmen und die Ausweitung ökologischer Landbewirtschaftung. Diese Maßnahmen zu initiieren und so einen wirksamen Beitrag zur Erhaltung der biologischen Vielfalt als wesentlicher Bestandteil des nationalen Naturerbes zu leisten, ist auch Anliegen des vorliegenden Nationalen Aktionsplans.“⁶⁵

Auch wenn die Einführung eines Aktionsplans ein Instrument ist, welches das Bewusstsein für einen schonenden Einsatz von Pflanzenschutzmitteln stärken kann, so ist in einem solchen Plan dennoch kein gleich geeignetes Mittel im Vergleich zum Erlass der geplanten Anwendungsbestimmungen zur Sicherung der Biodiversität zu sehen. Die Erfüllung der im EU-Recht festgelegten und auf den Schutz der Biodiversität abzielenden Zulassungsvoraussetzung kann hierdurch nicht sichergestellt werden. Eine verbindliche Anwendungsbestimmung ist auch deshalb wirksamer, da ihre Nichteinhaltung als Ordnungswidrigkeit mit einem Bußgeld bestraft wird.

Beschreibende Liste der zugelassenen Pflanzenschutzmittel

Auch die Veröffentlichung einer beschreibenden Liste der zugelassenen Pflanzenschutzmittel mit Angaben über die für die Anwendung der Pflanzenschutzmittel wichtigen Merkmale und Eigenschaften, insbesondere die Eignung der Pflanzenschutzmittel für bestimmte Anwendungsgebiete, Boden- und Klimaverhältnisse und die Anwendung im Haus- und Kleingartengebiet, sowie den Zeitpunkt, an dem die Zulassung der Pflanzenschutzmittel endet, vgl. § 33 Abs. 4 PflSchG stellt kein gleich geeignetes Mittel dar. Durch eine solche Liste kann dem Aufklärungs- und Informationsbedürfnis nachgekommen werden, eine Handlungsverpflichtung in Bezug auf den Schutz der Biodiversität lässt sich aus ihr nicht ableiten. Wenn jedoch im Rahmen der Zulassungserteilung Maßnahmen zum Schutz der Biodiversität verbindlich festgelegt werden, könnte die genannte Liste ein geeignetes Medium sein, diese Informationen zu kommunizieren.

Verbindliche behördliche Maßnahmen

⁶⁴ Vgl. S. 11 des Aktionsplans.

⁶⁵ Vgl. S. 11 des Aktionsplans.

Verbindliche Maßnahmen, wie etwa die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln beschränkende Auflagen, die die jeweils zuständige Behörde außerhalb des Zulassungsverfahrens ergriffen kann, stellen ebenfalls kein gleich geeignetes Mittel dar. Dies liegt vor allem daran, dass diese Maßnahmen in zeitlicher Hinsicht der Zulassungsentscheidung nachgehen und ein Eingreifen der Behörde erst dann möglich machen, wenn sich in der Praxis herausgestellt hat, dass die Zulassungsanforderungen nicht erfüllt sind.

Das BVL ist unter anderem für die Durchsetzung materieller Zulassungsanforderungen zuständig. Nach Art. 44 Verordnung (EG) Nr. 1107/2209 i.V.m. § 33 Abs. 1 Nr. 5 PflSchG ist es befugt, eine bestehende Zulassung nachträglich aufzuheben oder zu ändern, wenn die Zulassungsvoraussetzungen entfallen.

Nach Art. 44 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 hebt ein Mitgliedstaat die Zulassung auf oder ändert sie, wenn

- a) die Anforderungen gemäß Artikel 29 nicht oder nicht mehr erfüllt sind;
- b) falsche oder irreführende Angaben in Bezug auf die Umstände gemacht worden sind, aufgrund derer die Zulassung erteilt wurde;
- c) eine in der Zulassung enthaltene Bedingung nicht erfüllt wurde;
- d) nach den neuesten wissenschaftlichen und technischen Erkenntnissen die Art der Verwendung und die verwendeten Mengen geändert werden können; oder
- e) der Zulassungsinhaber die Verpflichtungen aufgrund dieser Verordnung nicht erfüllt.

Die Änderung oder Aufhebung einer pflanzenschutzrechtlichen Zulassung orientiert sich einerseits an den Zulassungsvoraussetzungen des Art. 29 der Verordnung (EG) 1107/2009. Bezuglich der dortigen Voraussetzungen kann auf die entsprechenden Ausführungen verwiesen werden.

Nach Art. 44 Abs. 3 lit. d) kann eine Änderung erfolgen, wenn nach den neuesten wissenschaftlichen und technischen Erkenntnissen die Art der Verwendung und die verwendeten Mengen geändert werden können.

Art. 44 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 eröffnet somit die Möglichkeit bereits bestehende Zulassungen mit Anwendungsbestimmungen zu versehen. Die Einführung von Anwendungsbestimmungen erginge nicht im Sinne einer rechtswidrigen Rückwirkung. Art. 44 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 eröffnet den zuständigen Behörden genau diese Möglichkeit der nachträglichen Zulassungsanpassung.

Auch vorläufige Schutzmaßnahmen im Sinne von Art. 71 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 sind nicht ebenso geeignet wie bereits im Zulassungsverfahren festgelegte Risikominderungsmaßnahmen. Die nachsorgende Reaktion auf bereits eingetretene Notfälle ist offensichtlich weniger geeignet als ein Schutz der biologischen Vielfalt durch Vorsorge.

Eine weitere Handlungsmöglichkeit eröffnet sich durch § 36 Abs. 3 PflSchG, wonach die Festlegung von Anwendungsbestimmungen oder Auflagen auch nachträglich in Betracht kommt. Die Norm begründet jedoch ebenfalls nur die Möglichkeit eines nachträglichen Eingreifens und stellt somit kein gleich geeignetes, milderes Mittel dar. Gleiches gilt für die Möglichkeit des BVL, die Zulassung gemäß § 39 PflSchG nachträglich zu widerrufen oder zurückzunehmen.

Neben diesen Vorgaben zur Aufhebung und Änderung von Zulassungen bestehen im PflSchG sowie in weiteren Fachgesetzen für die jeweils zuständigen Fachbehörden weitere Handlungsoptionen. Das BVL selbst wird aber durch diese Vorschriften nicht zu weiteren Maßnahmen ermächtigt.

Nach § 3 PflSchG darf der Pflanzenschutz nur nach guter fachlicher Praxis durchgeführt werden. Nach § 3 Abs. 1 S. 2 PflSchG umfasst die gute fachliche Praxis im Pflanzenschutz insbesondere

- 1. die Einhaltung der allgemeinen Grundsätze des integrierten Pflanzenschutzes des Anhangs III der 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 vom 24.11.2009, S. 71) in der jeweils geltenden Fassung,*
- 2. die Gesunderhaltung und Qualitätssicherung von Pflanzen und Pflanzenerzeugnissen durch*
 - a) vorbeugende Maßnahmen,*
 - b) Verhütung der Einschleppung oder Verschleppung von Schadorganismen,*
 - c) Abwehr oder Bekämpfung von Schadorganismen,*
 - d) Förderung natürlicher Mechanismen zur Bekämpfung von Schadorganismen und*
- 3. Maßnahmen zum Schutz vor sowie die Abwehr von Gefahren, die durch die Anwendung, das Lagern und den sonstigen Umgang mit Pflanzenschutzmitteln oder durch andere Maßnahmen des Pflanzenschutzes, insbesondere für die Gesundheit von Mensch und Tier und für den Naturhaushalt einschließlich des Grundwassers, entstehen können.*

Nach § 3 Abs. 1 S. 3 PflSchG kann die zuständige Behörde die Maßnahmen anordnen, die zur Erfüllung der in Satz 1 in Verbindung mit Satz 2 genannten Anforderungen erforderlich sind. Zuständige Behörde ist der jeweilige Pflanzenschutzdienst, vgl. § 59 PflSchG.

Zwar müssen die Anwender eines Pflanzenschutzmittels die in § 3 PflSchG definierte „gute fachliche Praxis“ beachten. Allerdings ist die Nichteinhaltung der dort genannten Grundsätze nur zu einem kleinen Teil mit einem Bußgeld nach § 68 PflSchG bewährt. Ihre Einhaltung durch den Anwender ist nur sehr bedingt sichergestellt. Eine Sicherung des Schutzzwecks ist durch die Vorgabe die „gute fachliche Praxis“ beachten zu müssen, daher nicht ausreichend möglich. Es handelt sich bei den Grundsätzen vielmehr um eine unverbindliche Anleitung für die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln, in dessen Fokus insbesondere der erfolgreiche Schutz der Kulturpflanzen liegt.

Daneben sehen weitere Fachgesetze Handlungsermächtigungen etwa in Form von Auflagerenteilungen vor. Diese bestehen jedoch nicht zugunsten des BVL, sondern für die jeweils fachspezifische Behörde.

So sind beispielsweise nach § 14 Berliner Wassergesetz Benutzungsbedingungen und Auflagen zulässig, um nachteilige Wirkungen für den Natur- und Landschaftsschutz und den Naturhaushalt zu verhüten oder auszugleichen. Zuständige Behörden sind in Berlin die für die Wasserwirtschaft zuständige Senatsverwaltung als Wasserbehörde und die Bezirksamter, vgl. § 85 Abs. 1 Berliner Wassergesetz.

Erforderlichkeit einer verbindlichen Regelung

Im Ergebnis zeigt sich, dass eine verbindliche Regelung erforderlich ist, um den Schutz der Biodiversität zu erreichen. Den bestehenden unverbindlichen Handlungsmöglichkeiten fehlt es an der erforderlichen Durchsetzungsfähigkeit. Die gesetzlichen Regelungen, die ein Eingreifen nach der ergangenen Zulassung ermöglichen, sind aus zeitlicher Sicht nicht geeignet, einen umfassenden Schutz zu erreichen. Auf diese Regelungen ist erst dann zurückzugreifen, wenn es bereits zu einem nachträglichen Defizit bezüglich der Zulassungsvoraussetzungen gekommen ist.

Die Einführung von Anwendungsbestimmungen, deren Einhaltung über § 12 Abs. 1 Nr. 2 PflSchG zu einer gesetzlichen Pflicht erhoben wird, ist deshalb für die Erreichung eines ausreichenden Schutzniveaus erforderlich.

6.2.4.4 Angemessenheit

Die Anwendungsvorbehalte sind auch angemessen, sie stehen nicht außer Verhältnis zum verfolgten Zweck. Je intensiver der Eingriff ist, umso wichtiger muss das damit verfolgte Ziel

sein.⁶⁶ Die Angemessenheit ergibt sich auch durch einen Blick auf § 1 Nr. 3 PflSchG. Dort ist nicht der Schutz vor Schäden, sondern vor „Gefahren“ geregelt. Dies begründet eine Schutzpflicht, die bereits vorbeugend beginnt und durch die Verwendung von Anwendungsvorbehaltens erfüllt werden kann.

6.2.4.4.1 Allgemeines

Da die geplanten Anwendungsbestimmungen jeweils nur zu einem geringen Eingriff in die Grundrechte der Anwender führen, sind sie bereits dann zulässig, wenn sie aufgrund vernünftiger Allgemeinwohlerwägungen zweckmäßig erscheinen.⁶⁷

6.2.4.4.2 Vorsorgeprinzip

Auch wenn aktuelle wissenschaftliche Studien die Schlussfolgerung nahelegen, dass aufgrund des aktuellen Zustandes der Biodiversität in Deutschland nicht mehr von Vorsorge gesprochen werden kann, ist zur Begründung der Angemessenheit der geplanten Anwendungsbestimmungen ergänzend, sozusagen „erst recht“ auf den Vorsorgegrundsatz hinzuweisen.

Der Grundsatz lautet:

„Zum Schutz der Umwelt wenden die Staaten im Rahmen ihrer Möglichkeiten allgemein den Vorsorgegrundsatz an. Drohen schwerwiegende oder bleibende Schäden, so darf ein Mangel an vollständiger wissenschaftlicher Gewissheit kein Grund dafür sein, kostenwirksame Maßnahmen zur Vermeidung von Umweltverschlechterungen aufzuschieben.“

Nach Art. 191 Abs. 2 Satz 2 AEUV beruht auch die Umweltpolitik der Union u. a. auf den Grundsätzen der Vorsorge und Vorbeugung, sodass auch europarechtliche Vorgaben zur Einhaltung des Vorsorgeprinzips verpflichten. Auch international wird das Vorsorgeprinzip als wichtiges umweltrechtliches Leitprinzip angesehen, so etwa in Grundsatz 15 der Rio-Erklärung über Umwelt und Entwicklung von 1992⁶⁸.

Nach Art. 1 Abs. 4 Verordnung (EG) 1107/2009 beruhen die unionsrechtlichen Regelungen über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln auf dem Vorsorgeprinzip.

Auch im nationalen Recht ist das Vorsorgeprinzip Grundlage vieler verschiedener Gesetze des Umweltrechts.

Das Vorsorgeprinzip fordert dabei nicht allein die Abwehr drohender Gefahren und die Beseitigung eingetretener Schäden, sondern die Naturgrundlagen grundsätzlich schonend in Anspruch zu nehmen. Damit zielt das Vorsorgeprinzip auf eine Minimierung von Umweltbelastungen und Umweltrisiken, die über die grundrechtlich gebotene Gefahrenabwehr hinausgeht. Es bildet damit wie im Völkerrecht eine Leitlinie für das Handeln gegenüber Ungewissheiten.⁶⁹

Selbst wenn in dem hier betroffenen Kontext wissenschaftliche Gewissheiten über die Frage der Kausalität fehlen würden (was nicht der Fall ist), würde sich die Angemessenheit der geplanten Regelungen aus dem Vorsorgegrundsatz ableiten lassen.

Der Einführung von Anwendungsvorbehaltens steht es somit auch nicht entgegen, dass keine exakten wissenschaftlichen Erkenntnisse vorliegen, die beispielsweise genau 10% der Betriebsfläche als einzige wissenschaftlich zu vertretene Flächengröße vorsehen. Es wurde bereits oben darauf hingewiesen, dass dieser Wert ein Richtwert ist.

6.2.4.4.3 Übergangs- und Ausnahmeregelungen

Es kann es sinnvoll sein, Übergangsregelungen einzuführen. Auch wenn solche Regelungen aus juristischer Sicht nicht zwingend geboten sind, weil die voranschreitende Schädigung der

⁶⁶ Vgl. Huster/Rux, in: Epping/Hillgruber, GG, 2. Aufl., 2013, Art. 20, Rn. 197.

⁶⁷ Vgl. etwa BVerfG, Urteil vom 11. Juni 1958 - 1 BvR 596/56 -, BVerfGE 7, 377, 405 f.; BVerfG, Beschluss vom 5. Dezember 1995 - 1 BvR 2011/94 -, BVerfGE 93, 362, 369.

⁶⁸ www.un.org/depts/german/conf/agenda21/rio.pdf.

⁶⁹ Durner, in: Landmann/Rohmer, Umweltverfassungsrecht, Umweltvölkerrecht, 75. EL, Mai 2015, Rn. 60 f.

Biodiversität eine sofortige, uneingeschränkte Umsetzung der Anwendungsbestimmungen erfordert, kann dadurch der Kritik eines zu harten Eingreifens entgegengewirkt werden. Die Anwender könnten sich auf die Anwendungsvorbehalte einstellen und die Ausgestaltung ihrer landwirtschaftlichen Ackerflächen anpassen.

Sollte rückwirkend in Zulassungen eingegriffen werden, können verfassungsrechtliche Bedenken durch Übergangsregelungen ausgeräumt werden. Hierbei hat der Gesetzgeber einen relativ weiten Abwägungsspielraum, ob und in welchem Umfang er solche Übergangsregelungen einräumt.⁷⁰

Gegebenenfalls kann es sinnvoll sein, Ausnahmen von dem Erfordernis der Einhaltung der Anwendungsbestimmungen zu etablieren. Eine solche Ausnahmeregelung könnte beispielsweise für besonders kleine Betriebe sinnvoll sein.

Solche Ausnahmen könnten im Rahmen einer Rechtsverordnung geregelt werden. Diese Möglichkeit eröffnet § 36 Abs. 6 und 7 PflSchG.

Die Absätze lauten:

„(6) Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft wird ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit auf Vorschlag der zuständigen Behörde eines Landes ohne Zustimmung des Bundesrates durch Rechtsverordnung für

- 1. ein bestimmtes Gebiet dieses Landes und*
- 2. bestimmte Pflanzenschutzmittel*

von den mit der jeweiligen Zulassung festgesetzten Auflagen und Anwendungsbestimmungen abweichende Anforderungen hinsichtlich der Anwendung festzulegen, wenn durch geeignete Risikominderungsmaßnahmen und Überwachungsmaßnahmen sichergestellt wird, dass bei bestimmungsgemäßer und sachgerechter Anwendung des jeweiligen Pflanzenschutzmittels keine schädlichen Auswirkungen auf die Gesundheit von Mensch und Tier und auf das Grundwasser und keine sonstigen nicht vertretbaren Auswirkungen, insbesondere auf den Naturhaushalt, entstehen. Die zuständigen Behörden unterrichten das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit einmal jährlich über die in dem abgegrenzten Gebiet getroffenen Überwachungsmaßnahmen.

(7) Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft kann die Ermächtigung nach Absatz 6 Satz 1 im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates auf das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit übertragen.“

Die Absätze eröffnen die Möglichkeit, im Wege einer Rechtsverordnung abweichende Anforderungen, also Ausnahmen von Anwendungsvorbehaltene für ein bestimmtes Gebiet oder ein bestimmtes Pflanzenschutzmittel zu treffen. Berechtigter für den Erlass einer solchen Verordnung ist das BMEL. Dieses kann im Einvernehmen mit dem BMUB die Verordnungsermächtigung ohne Zustimmung des Bundesrates auf das BVL übertragen.

6.3 Vergleich zu anderen bereits bestehenden Regelungen

Das Agrarumweltrecht enthält schon jetzt die Möglichkeit, Kompensations- und Abstandsflächen vorzusehen.

⁷⁰ Grzeszick, in: Maunz/Dürig, GG, Stand: Juli 2016, Art. 20, Rn. 93.

6.3.1 Abstandsregelungen des Pflanzenschutzrechts zum Schutz von Menschen und/oder der Umwelt

Abstandsregelungen kennt das Pflanzenschutzrecht bereits jetzt bei der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln zum Schutz von Umstehenden und Anwohnern, die der Zulassung von Pflanzenschutzmitteln zugrunde gelegt werden. Der Mindestabstand zu Umstehenden und Anwohnern darf danach bei Anwendungen in Flächenkulturen 1 m und bei Anwendungen in Raumkulturen 3 m nicht unterschreiten.⁷¹ Es kann deshalb erforderlich sein, dass Abstände zu umliegender Wohnbebauung, aber auch zu Spazierwegen eingehalten werden müssen. Die Bestimmungen des BVL differenzieren nicht zwischen tatsächlich bewohnter Wohnbebauung oder stark und schwach frequentierten Spazierwegen.

Bereits hingewiesen wurde auf die bestehende Anwendungsbestimmung NW 706, welche eine Abstandsregelung zum Schutz von Gewässern vor Einträgen durch Oberflächenabfluss vorsieht (siehe Kap. 6.1.2.3). Nach dieser Anwendungsbestimmung muss zwischen behandelten Flächen mit einer Hangneigung von über 2 % und Oberflächengewässern - ausgenommen nur gelegentlich wasserführender, aber einschließlich periodisch wasserführender - ein mit einer geschlossenen Pflanzendecke bewachsener Randstreifen vorhanden sein. Dessen Schutzfunktion darf durch den Einsatz von Arbeitsgeräten nicht beeinträchtigt werden. Er muss eine Mindestbreite von 20 m haben. Dieser Randstreifen ist nicht erforderlich, wenn ausreichende Auffangsysteme für das abgeschwemmte Wasser bzw. den abgeschwemmten Boden vorhanden sind, die nicht in ein Oberflächengewässer münden, bzw. mit der Kanalisation verbunden sind oder die Anwendung im Mulch- oder Direktsaatverfahren erfolgt.

Die Verwendung von Anwendungsbestimmungen im Sinne von Abstandsregelungen ist somit ein weit genutztes Werkzeug der Pflanzenschutzmittelregulierung. Eine gewisse Pauschalierung ist dem Pflanzenschutzrecht dabei nicht fern und hat bislang keine verfassungsrechtlichen Bedenken ausgelöst. Das Pflanzenschutzrecht kennt also bereits Anwendungsbestimmungen, die die Freihaltung bestimmter Flächen fordern.

6.3.2 Düngerecht

Auch im Düngerecht sind von den Anwendern Abstandsflächen zu Wasserläufen nach § 3 Abs. 6, 7 i.V.m. Abs. 8 der DüV einzuhalten.

So ist etwa beim Aufbringen von Düngemitteln, Bodenhilfsstoffen, Kultursubstraten und Pflanzenhilfsstoffen mit wesentlichen Nährstoffgehalten an Stickstoff oder Phosphat nach § Abs. 6 Nr. 1 DüV ein Abstand von mindestens drei Metern zwischen dem Rand der durch die Streubreite bestimmten Ausbringungsfläche und der Böschungsoberkante des jeweiligen oberirdischen Gewässers einzuhalten.

Die düngerechtlichen Vorgaben unterliegen keinen verfassungsmäßigen Bedenken.

6.3.3 Vergleich zu ökologischen Vorrangflächen zum Greening

Hilfreich kann auch ein Vergleich zu den im Rahmen der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU (EU-Agrarreform) mit dem sogenannten "Greening" eingeführten, verpflichtend auszuweisenden „Flächen im Umweltinteresse“ (im Folgenden „ökologische Vorrangflächen“) sein. Die Ausweisung solcher Flächen erfolgt aufgrund Art. 46 der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013⁷². Hiernach müssen landwirtschaftliche Betriebe mit mehr als 15 ha Ackerland grundsätzlich fünf Prozent ihrer Ackerflächen als ökologische Vorrangflächen bereitstellen. Auf der Informationsseite des BMEL verweist dieses darauf, dass den Landwirten ein hohes

⁷¹ BAnz AT 20.05.2016 B5.

⁷² Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 637/2008 des Rates und der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates (ABl. L 347 vom 20. Dezember 2013, S. 608).

Maß an Flexibilität bei der Auswahl geeigneter Elemente gewährt wird, da die Anwendung aller EU-rechtlich zulässigen Flächenkategorien möglich ist. Die unterschiedliche ökologische Wertigkeit der verschiedenen Arten von ökologischen Vorrangflächen wird über Gewichtungsfaktoren berücksichtigt, die von der Europäischen Kommission in einem delegierten Rechtsakt festgelegt wurden.

Aufgrund ihrer unterschiedlichen ökologischen Wertigkeit werden bei den flächigen Maßnahmen unterschiedliche Gewichtungsfaktoren angesetzt. Für Hecken, Gehölzstreifen, Baumreihen und Gräben (soweit diese unter Cross Compliance-Schutz stehen) wird beispielsweise ein Faktor von 2 und für Feldrand-, Waldrand- und Pufferstreifen ein Faktor von 1,5 festgesetzt. Für stärker auf die landwirtschaftliche Nutzung ausgerichtete Maßnahmen wie z. B. Zwischenfruchtanbau und Kurzumtriebsplantagen wird aufgrund der geringen ökologischen Wirksamkeit lediglich ein Faktor von 0,3 festgesetzt.⁷³

Die Ausweisung von ökologischen Vorrangflächen kann im Hinblick auf die Anerkennungsfähigkeit unterschiedlicher Flächenkategorien als ein geeignetes Beispiel für die konzeptionelle Herangehensweise für die geplanten Anwendungsvorbehalte herangezogen werden. So wird im Rahmen des Greenings dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit dadurch Rechnung getragen, dass den betroffenen Landwirten ein Katalog an Auswahlmöglichkeiten bezüglich der Maßnahmen angeboten wird, der teilweise sogar eine vollständige landwirtschaftliche Nutzung der Flächen zulässt. Eine ähnliche Herangehensweise wäre auch für Ausgestaltung der geplanten Anwendungsvorbehalte zu empfehlen, wobei an dieser Stelle keine Aussage zur Eignung einer Bezugnahme auf die im Greening definierten Flächenkategorien möglich ist.

6.4 Ergebnis des Vergleiches mit anderen rechtlichen Regelungen

Nach alledem bleibt festzustellen, dass im Pflanzenschutzrecht selbst und in anderen Rechtsbereichen Vorgaben zur Freihaltung von Kompressions- und Abstandsf lächen existieren und deren Rechtmäßigkeit nicht in Frage gestellt wird.

Der Einführung der geplanten Anwendungsvorbehalte stehen daher keine durchgreifenden Bedenken entgegen.

Solange die inhaltliche Ausgestaltung den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit entspricht und insbesondere das Übermaßverbot beachtet wird, ist die Verfassungsmäßigkeit der Anwendungsvorbehalte gegeben.

Um die Verhältnismäßigkeit eines Anwendungsvorbehalts sicherzustellen, dürfen die Gegebenheiten des Einzelfalles nicht außer Acht gelassen werden. Die Verhältnismäßigkeitsprüfung gibt insofern keine starren Rahmenbedingungen an die Hand. Wird etwa ein einzelner Anwender des jeweiligen Anwendungsvorbehaltes in einer Härte getroffen, die zu den angestrebten Zielen außer Verhältnis steht, muss eine Anpassungsmöglichkeit an die jeweilige Situation gegeben sein.

Die Vorgabe, dass pauschal jeweils 10 % der bewirtschafteten Flächen durch die Anwendungsbestimmungen in Zukunft ohne den Einsatz von Pflanzenschutzmitteln belassen werden soll, ist deshalb zwar als Grundsatz zulässig, muss aber in besonderen Ausnahmefällen einer Einzelfallbetrachtung zugänglich bleiben.

6.5 Kein Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz (Art. 3 GG)

Die geplanten Anwendungsvorbehalte verstößen auch nicht gegen den in Art. 3 GG verankerten Gleichheitssatz. Der Einwand, andere Berufsgruppen schädigen die Biodiversität ebenfalls und werden nicht mit Anwendungsvorbehalten belastet, greift rechtlich nicht durch.

⁷³ Die verschiedenen Faktoren werden in einer Tabelle des BMEL dargestellt. Diese ist unter http://www.bmel.de/DE/Landwirtschaft/Agrarpolitik/_Texte/GAP-FAQs.html;jsessionid=D58A90DA770A329B6F68872CFCB04ECD.2_cid288#doc4121226bodyText8 abrufbar.

Art. 3 GG verpflichtet die Zulassungsbehörde dazu, gleiche Sachverhalte gleich zu bewerten und ungleiche Sachverhalte ungleich. Es ist daher zunächst festzulegen, wie groß die im Rahmen des Art. 3 GG zu betrachtende Vergleichsgruppe ist.

Teil der Vergleichsgruppe sind jedenfalls diejenigen Anwender, die von den Anwendungsvorbehalten betroffene Pflanzenschutzmittel nutzen. Fraglich ist jedoch, ob die Vergleichsgruppe so weit vergrößert werden muss, dass auch Anwender einbezogen werden, die etwa lediglich nicht unter das PflSchG fallende physikalische Pflanzenschutzverfahren nutzen oder Pflanzenschutzmittel, die spezifisch wirken. Die Vergleichsgruppe könnte sogar soweit erweitert werden, dass auch Personen einbezogen werden, die durch Faktoren, die unabhängig jeder landwirtschaftlichen Nutzung auf den Boden einwirken, die Biodiversität stören könnten.

Von einer so weitreichenden Betrachtung ist abzusehen.

Der Gleichheitssatz gebietet nicht, alle potentiell gleich schädlichen Eingriffe gleichermaßen zu verbieten oder zuzulassen.⁷⁴

Die Vergleichsgruppe muss in irgendeiner Art objektiv identifizierbar sein. Dies ist nur möglich, wenn man das Kriterium „Nutzung von Breitbandpflanzenschutzmitteln“ als einheitliches vergleichbares Merkmal zugrunde legt. Würde das Kriterium „schädlicher Einfluss auf die Biodiversität“ zugrunde gelegt, würde dies zu einer unübersehbaren, willkürlichen Ausuferung der heranzuhenden Personen führen. In die Vergleichsgruppe einbezogen werden müssten dann auch Bauunternehmer, Straßenbauer, Autofahrer und Flugunternehmer. Letztlich führt beinahe jedes menschliche Handeln zu einer Schädigung der Biodiversität.

Selbst die Personen, die rein mechanische Pflanzenschutzverfahren anwenden, können daher nicht Teil der Vergleichsgruppe sein, weil sich ihre Bodennutzung von der pflanzenschutzmittelnutzenden Gruppe unterscheidet.

Auch gegenüber Personen, die zwar Pflanzenschutzmittel nutzen, jedoch nur solche, die spezifisch wirken, wäre eine Ausweitung der Vergleichsgruppe fehlerhaft, weil eben gerade eine komplett unterschiedliche Anwendung erfolgt.

Letztlich wäre eine Ungleichbehandlung selbst bei einer so großen Vergleichsgruppe gerechtfertigt, weil diese nicht willkürlich erfolgt, sondern den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit genügt.

Der Einsatz von Breitbandpflanzenschutzmitteln schädigt die Biodiversität im Vergleich zu spezifisch wirkenden Pflanzenschutzmitteln weitaus höher. Auch mechanisch wirkende Pflanzenschutzmechanismen haben weitaus weniger Einfluss auf die Biodiversität. Sie hinterlassen keine chemischen Rückstände. Insekten werden nicht sämtlich vernichtet, sodass diese nicht nur – etwa durch Bestäubung – anderen Pflanzen zugutekommen, sondern Teil der Nahrungs-kette bleiben.

6.6 Vereinbarkeit mit Grundrechten der Hersteller, Art. 12 Abs. 1 GG und Art. 14 Abs. 1 GG

Die Grundrechte der Hersteller werden von der Einführung von Anwendungsvorbehalten nicht ungerechtfertigt eingeschränkt.

Die Hersteller von Pflanzenschutzmitteln werden durch die Einführung von Anwendungsvorbehalten möglicherweise in ihrem Grundrecht der Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG betroffen. Den Schutz des Art. 12 Abs. 1 S. 1 GG genießen nur deutsche Hersteller. Es ist dabei unerheblich, ob der Zulassungsantrag von einer natürlichen Person und – was der Regelfall sein wird – von einer juristischen Person gestellt wird. Art. 12 Abs. 1 GG ist „seinem Wesen nach“ auch auf juristische Personen anwendbar, vgl. Art. 19 Abs. 3 GG.

⁷⁴ BVerfG, Beschluss vom 09. März 1994 – 2 BvL 43/92, 2 BvL 51/92, 2 BvL 63/92, 2 BvL 64/92, 2 BvL 70/92, 2 BvL 80/92, 2 BvR 2031/92 –, BVerfGE 90, 145-226, Rn. 184.

Ausländische Hersteller, die etwa aufgrund Art. 36 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 keine Zulassung innerhalb Deutschlands bekommen haben, erlangen keinen primären Schutz über Art. 12 Abs. 1 GG, ihnen steht allein Art. 2 Abs. 1 GG zur Seite. Allerdings ist mittlerweile aufgrund des Diskriminierungsverbotes des Art. 18 Abs. 1 AEUV eine stark an die Maßstäbe des Art. 12 Abs. 1 GG angelehnte Prüfung anerkannt.

Die Hersteller könnten etwa den Einwand erheben, sie würden aufgrund der Anwendungsvorbehalte in ihrem Produktabsatz gemindert. Allerdings wäre ein solcher Einwand nicht vom Schutz des Art. 12 Abs. 1 GG umfasst. Ein subjektives verfassungskräftiges Recht auf die Erhaltung des Geschäftsumfanges und die Sicherung weiterer Erwerbsmöglichkeiten besteht in der freien Wettbewerbswirtschaft nicht.⁷⁵

In ähnlicher Weise gilt dies für Art. 14 Abs. 1 GG. Die Norm schützt zwar den Bestand des eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebes, nicht geschützt sind jedoch bloße Erwerbsmöglichkeiten, Gewinnaussichten, Hoffnungen oder Chancen. Das Recht am „eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb“ kann nicht als Recht „auf freie Betätigung als Unternehmer überhaupt“ aufgefasst werden. Das gilt auch für Vorteile, die sich aus dem bloßen Fortbestand einer günstigen Rechtslage ergeben.⁷⁶

6.7 Vereinbarkeit mit Grundrechten der Hersteller, Art. 3 Abs. 1 GG

Auch bei der Begutachtung möglicher Rechtsverletzungen der Hersteller ist im Rahmen des Art. 3 Abs. 1 GG zunächst festzulegen, wie groß die zu betrachtende Vergleichsgruppe ist. Sicherer Teil der Vergleichsgruppe sind die Hersteller von Pflanzenschutzmitteln, die Breitbandwirkstoffe enthalten. Innerhalb dieser Gruppe muss jedenfalls gleiches gleich und ungleiches ungleich behandelt werden.

Auch bei der Betrachtung der Hersteller darf keine unzulässige Ausweitung der zu betrachtenden Vergleichsgruppe erfolgen. So wäre eine Ausweitung auf Hersteller, die spezifisch wirkende Pflanzenschutzmittel produzieren, fehlerhaft, weil eben gerade keine Vergleichbarkeit besteht. Spezifisch wirkende Pflanzenschutzmittel haben ein weitaus geringeres Gefährdungspotential, als Breitbandpflanzenschutzmittel. Sie können präzise eingesetzt werden, sodass die nicht von den Mitteln betroffenen Pflanzen und Insekten weiterhin bestehen und somit die Diversität des Naturraumes sichern. Es wäre daher verfehlt, die Vergleichsgruppe auf eben solche Hersteller auszuweiten. Da der Anwendungsvorbehalt nur Hersteller von Pflanzenschutzmittel mit Breitbandwirkstoffen treffen würde, ist kein Verstoß gegen den Gleichheitssatz festzustellen.

6.8 Vereinbarkeit mit der Warenverkehrsfreiheit

Die geplanten Anwendungsbestimmungen sind aufgrund der expliziten sekundärrechtlichen Ermächtigung der Mitgliedsstaaten in Art. 31 Abs. 4 lit. a) und Art. 36 Abs. 3 UABs. 1 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 zur Festsetzung von Verwendungsbeschränkungen auch mit der Warenverkehrsfreiheit vereinbar.

.....
(Prof. Dr. Remo Klinger)

.....
(Karoline Borwieck)

.....
(Caroline Douaire LLM)

⁷⁵ BVerfG, Beschluss vom 16. Oktober 1968 – 1 BvR 241/66 –, BVerfGE 24, 236-252, Rn. 31.

⁷⁶ Oberverwaltungsgericht für das Land Schleswig-Holstein, Urteil vom 28. April 2016 – 4 LB 9/15 – Juris, Rn. 63.

7 Quellenverzeichnis

- Böttcher, Oskar (2003): Pflanzenschutz-, Schädlingsbekämpfungsmittel und Biozide, in: Rengeling, Hans-Werner (Hrsg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht (EUDUR), 2. Auflage, Band II, Besonderes Umweltrecht, 1. Teilband, § 62. Köln/ Berlin/ Bonn/ München.
- Landmann/Rohmer (Begr.) (2016): Loseblatt-Kommentar. Umweltrecht. München.
- EFSA Panel on Plant Protection Products and their Residues (PPR) (2014): Scientific Opinion on the identification of pesticides to be included in cumulative assessment groups on the basis of their toxicological profile EFSA Journal 2013 11 (7), S. 1-131.
- Epping, Volker/ Hillgruber, Christian (2013): Kommentar. Grundgesetz. 2. Auflage. München.
- Europäische Kommission (2005): Leitfaden zum Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft. Luxemburg.
- Europäische Kommission (2006): Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln, KOM(2006) 388 endgültig. Brüssel.
- Europäische Kommission (2008): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament gemäß Artikel 251 Absatz 2 Unterabsatz 2 EG-Vertrag zum Gemeinsamen Standpunkt des Rates im Hinblick auf die Annahme einer Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln, KOM(2008) 578 endgültig. Brüssel.
- Europäisches Parlament (2007): Plenarsitzungsdokument. Bericht vom 5. Oktober 2007. A6-0359/2007.
- Fluck, Jürgen (2000): Regelt das EG-Recht den Unterlagen- und Prüfungsumfang im Zulassungsverfahren für Pflanzenschutzmittel abschließend? Dargestellt hinsichtlich der Auswirkungen auf Nicht-Zielpflanzen. Natur und Recht. S. 183-188.
- Fluck, Jürgen/ Fischer, Kristian (2008), REACH+StoffR: Loseblatt. Kommentar: deutsches, europäisches und internationales Chemikalien-, Pflanzenschutz-, Biozid- und sonstiges Stoffrecht. Berlin.
- Glasmacher, Stefan (2012): Interdisziplinäre Einordnung zentraler Begriffe des Pflanzenschutzrechts und Auswirkungen für den Gesetzgeber sowie die Umweltschutzdogmatik. Stoffrecht. S. 108-114.
- Haverkate, Görg (1988): Gesetzesgestaltung und Rechtsanwendung im Leistungsrecht. Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht. S. 769-775.
- Jahn, Teresa/ Hötker, Hermann/ Oppermann, Rainer/ Bleil, Richard/ Vele, Laura (2014): Protection of biodiversity of free living birds and mammals in respect of the effects of pesticides. UBA-Texte 30/2014. Download via: <https://www.umweltbundesamt.de/publicationen/protection-of-biodiversity-of-free-living-birds>.
- Jarass, Hans (Hrsg.) (2015): Bundesimmissionsschutzgesetz. 11. Auflage. München.
- Maunz, Theodor/ Dürig, Günter (2016): Loseblatt. Kommentar: Grundgesetz. 77. Auflage. München.
- Kaus, Volker (2000): Abwägungsentscheidung bei der Zulassung von Pflanzenschutzmitteln. Nachrichtenblatt Deutscher Pflanzenschutzdienst 52 (7), S. 175-178
- Kloepfer, Michael (2016): Umweltrecht. 4. Auflage. München.
- Sachs, Michael (2014): Kommentar. Grundgesetz. 7. Auflage. München.
- Stelkens, Paul/Bonk, Heinz-Joachim/Sachs, Michael (2014): Kommentar. VwVfG. 8. Auflage. München.
- Rengeling, Hans-Werner (2000): Europarechtliche Vorgaben für die Zulassung von Pflanzenschutzmitteln in Deutschland. Natur und Recht. S. 549-556.
- Erbs, Georg/ Kohlhaas, Max (2016): Kommentar. Strafrechtliche Nebengesetze. BNatSchG. 2010. Auflage. München.
- Dreier, Horst (2013): Kommentar. Grundgesetz, Band I. 3. Auflage. Tübingen.