
Sektion 27 - Rechtliche u. a. Rahmenbedingungen für den Pflanzenschutz I

27-1-Schorn, K.

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

Neuregelung des Pflanzenschutzrechtes in Deutschland

New plant protection legislation in Germany

Das neue Pflanzenschutzgesetz vom 6. Februar 2012 gilt seit dem 14. Februar 2012 und löst das bisherige Pflanzenschutzgesetz in Deutschland ab. Anlass der Novellierung war die Anpassung der nationalen Gesetzgebung an die neuen EU-rechtlichen Vorgaben, die der Harmonisierung des Pflanzenschutzrechts in der Europäischen Union (EU) dienen. Es handelt sich dabei insbesondere um die Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 und die Richtlinie 2009/128/EG. Die neuen EU-Regelungen betreffen die Zulassung von Pflanzenschutzmitteln sowie die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln und die Gerätekontrolle. Diese neuen und in allen EU-Mitgliedstaaten anzuwendenden Vorschriften bringen Verbesserungen für Verbraucher, Landwirte, Gärtner und Hersteller von Pflanzenschutzmitteln gleichermaßen. Auch für den Umweltschutz werden deutliche Verbesserungen erzielt.

Die Voraussetzungen für die Zulassung von Pflanzenschutzmitteln ergeben sich nunmehr direkt aus der Verordnung (EG) Nr.1107/2009. Die Zuständigkeiten der nationalen Behörden bei der Zulassung entsprechen den bisherigen. Das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) ist die Zulassungsbehörde; als Bewertungsbehörden wirken das Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR), das Julius Kühn-Institut, Bundesforschungsinstitut für Kulturpflanzen (JKI) im Benehmen und das Bundesumweltamt (UBA) im Einvernehmen mit.

Alle EU-Staaten müssen künftig nationale Aktionspläne zur Verringerung von Risiken und Auswirkungen, die durch die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln entstehen können, erarbeiten. Der nationale Aktionsplan zur nachhaltigen Anwendung von Pflanzenschutzmitteln und das Verfahren seiner Erstellung ist im neuen Pflanzenschutzgesetz verankert. Die Länder wirken beim Aktionsplan mit und sind zuständig für die Beratung zum integrierten Pflanzenschutz. Die vorher schon in Deutschland geltenden Anforderungen zur Sachkunde und zur Prüfung von Pflanzenschutzgeräten wurden angepasst. Wer am 14. Februar 2012 sachkundig nach den bisherigen Vorschriften war, ist auch weiterhin sachkundig. Es ist lediglich bis zum 26. Mai 2015 ein Antrag auf einen neuen Sachkundenachweis bis spätestens 26. Mai 2015 gestellt werden. Künftig sind zudem Fortbildungsmaßnahmen im Zeitraum von drei Jahren für Sachkundige im Pflanzenschutz verpflichtend. Pflanzenschutzmittel, die auf Flächen, die für die Allgemeinheit bestimmt sind, ausgebracht werden sollen, bedürfen einer besonderen Genehmigung durch das BVL. Die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln, die mit Luftfahrzeugen ausgebracht werden sollen, ist nun bundeseinheitlich geregelt.

Im Hinblick auf den integrierten Pflanzenschutz spielen vor allem auch die amtliche Beratung eine wichtige Rolle. Auch die Kontrolle des Inverkehrbringens und der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln liegt nach wie vor bei den Ländern. Wer illegal Pflanzenschutzmittel anwendet, handelt oder Mittel fälscht, dem drohen zudem empfindliche Bußgelder oder Freiheitsstrafen. Die weiteren Regeln für die Sachkunde, die Gerätekontrolle die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln mit Luftfahrzeugen werden im Rahmen nationaler Verordnung weiter präzisiert werden.

27-2-Kaus, V.

Industrieverband Agrar e.V.

Das neue Pflanzenschutzgesetz aus Sicht der Industrie

The new German Plant Protection Act: The industries view

Die Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 ist am 14.06.2011 in allen Mitgliedstaaten unmittelbar wirksam geworden und hat die Richtlinie 91/414/EWG ersetzt. Mit dem Pflanzenschutzgesetz (PflSchG), das am 14.02.2012 in Kraft getreten ist, waren daher in Bezug auf die Verordnung im Prinzip nur noch Ausführungsvorschriften im nationalen Recht festzuschreiben. Insbesondere die neuen Zulassungsanforderungen sind direkt dem europäischen Recht zu entnehmen. Werden einerseits die hohen Anforderungen der Richtlinie 91/414/EWG in Bezug auf den Schutz von Mensch, Tier und Umwelt fortgeschrieben, finden sich aber auch neue Zulassungsanforderungen: So werden beispielsweise ein neuer gefahren- und nicht mehr risikobezogener Ansatz bei der

Zulassung von Wirkstoffen mit bestimmten Eigenschaften, die prinzipiell keine Verwendung mehr in Pflanzenschutzmitteln mehr finden dürfen, und eine Liste mit zu ersetzenden und somit mittelfristig nicht mehr in Pflanzenschutzmitteln erwünschten Wirkstoffen kreiert. Beide Instrumentarien werden erst bei anstehenden Registrierungen im nationalen Zulassungsverfahren ihre Wirkung entfalten können. Es ist aber vorherzusehen, dass diese Verschärfungen zu einem weiteren Rückgang der Wirkstoffpalette führen werden.

Das Pflanzenschutzgesetz setzt aber auch die Richtlinie 2009/128/EG über die nachhaltige Anwendung von Pflanzenschutzmitteln in nationales Recht um. Bei einer Richtlinie hat der Gesetzgeber einen größeren Gestaltungsspielraum als bei einer Verordnung: Mit § 9 PflSchG werden die Art. 5, 6 Richtlinie 2009/128/EG zusammengefasst. Nach Art. 5 Abs. 1 der Richtlinie ist nun ein Sachkundenachweis für alle beruflichen Anwender von Pflanzenschutzmitteln erforderlich. § 9 Abs. 1 Nr. 4 PflSchG erfasst daher auch das gewerbsmäßige Inverkehrbringen. Der Inverkehrbringer kann auch eine juristische Person sein, was auf die Zulassungsinhaber regelmäßig zutrifft. Diese haben in ihrer Organisation die erforderliche Sachkunde sicherzustellen und eine in das Inverkehrbringen zuständige Person mit Sachkundenachweis zu bestimmen.

Art. 12 der Richtlinie beschäftigt sich mit einer Verringerung der Verwendung von Pflanzenschutzmitteln bzw. der damit verbundenen Risiken in bestimmten Gebieten. Nach Art. 12 a) gehören dazu auch von der Allgemeinheit genutzte Gebiete, wie öffentliche Parks und Gärten, Sport- und Freizeitplätze, Schulgelände und Kinderspielplätze sowie Gebiete in unmittelbarer Nähe von Einrichtungen des Gesundheitswesens. Nach § 36 Abs. 1 UA 2 Nr. 3 PflSchG hat das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) die Eignung des Pflanzenschutzmittels zur Anwendung auf Flächen nach § 17 Abs. 1 PflSchG, der Art. 12 Abs. 1 der Richtlinie umsetzt, festzulegen. In diesem Zusammenhang ist festzustellen, dass § 17 Abs. 1 letzter Absatz PflSchG das Tatbestandsmerkmal der „Öffentlichkeit“ auch auf den Bereich der „öffentlich zugänglichen Sportplätze einschließlich Golfplätze“ bezieht. Daraus folgt, dass ein Gelände, bei dem der Inhaber des Hausrechts – auch ohne physische Absperrmaßnahmen getroffen zu haben – seinen Willen kund tut, dass dieses nicht für jedermann zugänglich ist, nicht „öffentlich“ im Sinne von Art. 12 der Richtlinie ist. Daher bedarf es beispielsweise für im Sportrasen zugelassene Pflanzenschutzmittel keiner speziellen Eignungsfeststellung mehr durch das BVL.

Art. 13 Abs. 2 der Richtlinie ordnet an, dass die Mitgliedstaaten alle erforderlichen Maßnahmen in Bezug auf Pflanzenschutzmittel zu treffen haben, die für nicht berufliche Verwender zugelassen sind, um eine gefährliche Handhabung zu vermeiden. Diese Maßnahmen können die Verwendung von Pflanzenschutzmitteln von geringer Toxizität, gebrauchsfertigen Formulierungen und Begrenzungen der Größe von Behältern oder Verpackungen einschließen. § 36 Abs. 1 UA 2 Nr. 2 PflSchG bestimmt, dass das BVL die Eignung des Pflanzenschutzmittels für nichtberufliche Anwender unter Berücksichtigung insbesondere der Eigenschaften der Wirkstoffe, der Dosierfähigkeit, der Anwendungsform und der Verpackungsgröße festlegen kann. Für die bisher im nationalen Recht den nichtberuflichen Einsatzbereich beschreibenden Haus- und Kleingartenanwendungen haben sich seit Jahren vom BVL als Verwaltungsvorschrift festgeschriebene Eignungskriterien etabliert. Gefährliche Handhabungen sind dadurch vermieden worden, so dass die Fortschreibung der bewährten Eignungskriterien unter den Prämissen des europäischen Rechts zwangsläufig erscheint

27-3 - Gall, A.

BASF SE

Das neue Pflanzenschutzgesetz und die EU-Verordnung 1107/2009: Erste Erfahrungen aus Sicht der Industrie

The new plant protection law and the EU directive 1107/2009: First experience from industry view

In Deutschland gilt seit dem 14.6.2011 die Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 (nachfolgend VO) über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln unmittelbar. Das seit dem 14.02.2012 geltende Gesetz zur Neuordnung des Pflanzenschutzrechtes (nachfolgend PS Gesetz) enthält dazu die notwendigen nationalen Ausführungsvorschriften. Die VO und auch das PS Gesetz stellen neue Herausforderungen an die Zulassung von Pflanzenschutzmitteln. Erste Erfahrungen aus Sicht der Industrie inklusive Lösungsansätzen werden im Folgenden beschrieben:

Die VO gibt für die Zulassung von Pflanzenschutzmitteln das zonale Verfahren bzw. die gegenseitige Anerkennung vor. Gemäß dem neuen PS Gesetz sind für diese Verfahren wie bisher drei Fachbehörden (das Bundesinstitut für Risikobewertung, das Julius Kühn-Institut, Bundesforschungsinstitut für Kulturpflanzen und das Umweltbundesamt) sowie eine Managementbehörde (das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit), die letztendlich über die Zulassung entscheidet, zuständig. Die verbindliche Einhaltung der vorgegebenen Fristen und das Recht seitens Antragsteller, in der Zone den Berichtersteller vorzuschlagen, lassen nunmehr eine Wettbewerbssituation zwischen den Mitgliedstaaten im Zulassungsverfahren entstehen. Damit wird auch das deutsche Zulassungssystem auf den Prüfstand gestellt. In Anbetracht von zwölf plus sechs

Monaten für die zonale Bewertung bzw. von 120 Tagen als einen nationalen Zulassungsantrag bescheidender Mitgliedstaat, ist es für Deutschland wesentlich, dass die vier Behörden mit gleichen Zielsetzungen lösungsorientiert und wie „eine einzige Behörde“ zusammenarbeiten. Stehen die Antragsteller bereit, zeitnah und flexibel mit den Behördenexperten bei Rückfragen zu kommunizieren, muss diese Bereitschaft auch bei den Behörden bestehen, um die verbindlichen Fristen einhalten zu können.

Eine weitere Herausforderung stellen in Deutschland die Anträge dar, die vor dem Wirksamwerden der VO am 14.06.11 bereits eingereicht waren. Für die Antragsteller und für die Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft in Deutschland ist es wesentlich, dass die Vielzahl der Anträge zügig abgebaut wird und Produktinnovationen rechtzeitig auf den Markt gelangen können. Im Sinne der vom EU-Gesetzgeber angestrebten Harmonisierung ist die Einhaltung der Endpunkte aus der EU-Wirkstoffprüfung im Rahmen der nationalen Zulassungsentscheidung zwingend erforderlich.

Ferner sind die Bewertungskriterien für die Zulassung von Pflanzenschutzmitteln zwischen den Mitgliedstaaten noch stärker zu harmonisieren. Letztendlich sollten rein nationale Anforderungen in Form von nationalen Addenda nicht mehr nötig und die Zulassungsentscheidung einzig aufgrund des sogenannten „Core Dossiers“ möglich sein.

Ein weiteres wichtiges Thema in Deutschland ist die Harmonisierung der Produktzulassungen mit den Genehmigungsfristen der Wirkstoffe. Für die betroffenen Produktzulassungen ist es zielführend, eine Verlängerung zu ermöglichen bis zu dem Zeitpunkt, an dem der Wirkstoff erneut genehmigt wird.

Im Sinne von Effizienz sollte damit auch Doppelarbeit in den Behörden vermieden werden. Ein effizienter Umgang mit den Ressourcen sowie pragmatische Verwaltungsabläufe sind verbindlich zwischen den am Zulassungsverfahren beteiligten Behörden im Rahmen einer Verwaltungsvereinbarung festzulegen. In diesem Zusammenhang sollten auch die Verfahren und Anforderungen bei Genehmigungen für Freilandforschung, der Ausbringung von Pflanzenschutzmitteln mit Luftfahrzeugen sowie den Genehmigungen für Pflanzenschutzmittel auf Flächen, die für die Allgemeinheit bestimmt sind, einer Prüfung auf der Basis des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit unterzogen werden. Erste Erfahrungen zeigen, dass Harmonisierung, flexible Kommunikation und abgestimmtes, zielgerichtetes Vorgehen aller Beteiligten entscheidend dazu beitragen können, die neuen Herausforderungen zu bewältigen.

27-4 - Beck, C.; Hauschild, R.; Dunker, M.

GAB Consulting GmbH

Erste praktische Erfahrungen mit der zonalen Zulassung unter der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009

First practical experiences with zonal applications under Regulation (EC) No. 1107/2009

Am 14. Juni 2011 trat die neue EU-Pflanzenschutzmittelverordnung in Kraft (Verordnung (EG) Nr. 1107/2009). Daraus ergeben sich zahlreiche Änderungen bei der Zulassung von Pflanzenschutzmitteln. Eine der bedeutenden Veränderungen ist die Umstellung von der klassischen nationalen Zulassung zu einer zonalen Zulassung. Die Mitgliedsstaaten sind in eine nördliche, eine zentrale und eine südliche Zone aufgeteilt worden. Je Zone wird ein zRMS (zonaler berichterstattender Mitgliedsstaat) ausgewählt, der die Hauptbewertung innerhalb einer Zone durchführt. Die anderen Mitgliedsstaaten haben zu einem späteren Zeitpunkt die Möglichkeit der Bewertung bzw. Kommentierung.

Das Zusammenspiel zwischen dem Antragsteller und den Bewertungsbehörden wird anhand erster praktischer Erfahrungen mit dem neuen Verfahren dargestellt. So ist die Auswahl eines zonalen Rapporteurs häufig begrenzt durch die oft hohe Auslastung der Behörden. Die neu eingeführte Option eines „Pre-Submission Meetings“ zwischen Antragsteller und zRMS ermöglicht die frühzeitige Klärung kritischer Punkte vor der Einreichung und kann somit die Bearbeitung des Antrages erleichtern. Auch das neu eingeführte Modell des „Risk Envelopes“ erleichtert durch die Generalisierung der Risikoabschätzungen die Bewertung. Eine Erleichterung bietet ebenfalls eine vereinheitlichte Tabelle der Anwendungen, die aber aufgrund von unterschiedlichen nationalen Definitionen bei bestimmten Anwendungsgebieten oft kaum erreicht werden kann. Wünschenswert ist darüber hinaus eine noch stärkere Harmonisierung der Risikoabschätzungen, um den Bewertungsaufwand auf nationaler Ebene zu verringern.

27-5 - Garcon, G.

BASF SE

Rechtliche Probleme des neuen Zulassungsverfahrens

Legal Problems of the new Authorisation Procedure

Verordnung 1107/2009 (VO) legt für das Zulassungsverfahren strenge Fristen und Verfahrensregeln fest, die der Beschleunigung dienen. Diese Bestimmungen (wie die Zwölfmonatsfrist gemäß Art. 37 Abs. 1 VO für den bewertenden Mitgliedstaat oder die 120 Tage-Frist gemäß Art. 37 Abs. 4 VO für die Zulassungserteilung), gelten in Deutschland kraft unmittelbar anwendbarer VO, ohne dass es einer Umsetzung im Pflanzenschutzgesetz (PflSchG) bedurfte. Ergänzend sind die deutschen Behörden an das allgemeine Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) gebunden. Hierzu gehört das Zügigkeitsgebot des § 10 S. 2 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG). Die konkreten Fristen der VO gehen dem nicht vor, vielmehr gilt das Zügigkeitsgebot für die Verfahrensdurchführung innerhalb dieser Fristen. Die Fristen stellen somit Höchstfristen dar, die die Behörden durch Optimierung ihrer Verfahrensabläufe möglichst zu unterschreiten haben. Zusätzlich sind die besonderen Vorschriften der § 71a ff. VwVfG anwendbar. Nach § 71b VwVfG ist das Verfahren in angemessener Frist abzuschließen. Die Angemessenheit ist nicht schon durch die Einhaltung der Fristen der VO gewahrt, weil diese die Beschleunigungsmöglichkeiten des Einzelfalls nicht berücksichtigen. Für die Beteiligung der vier Behörden im deutschen pflanzenschutzrechtlichen Zulassungsverfahren ist zudem das Sternverfahren gemäß § 71d VwVfG zu beachten, bei dem die Genehmigungsbehörde die anderen beteiligten Behörden unter Fristsetzung zur Stellungnahme auffordern soll. Dem BVL als der Genehmigungsbehörde kommt hier eine "Managementfunktion" zu. Die Beschleunigungsvorschriften des VwVfG lassen einen Verweis auf eine eventuelle Überlastung der Behörden nicht zu. Im Sinne der effizienten Ressourcenallokation innerhalb der Behörden ist es umso entscheidender, dass gesetzlich vorgesehene Anzeigeverfahren durch zusätzliche Anforderungen nicht quasi zu Genehmigungsverfahren werden und damit Ressourcen unnötig binden. Das in § 20 Abs. 3 PflSchG vorgesehene Anzeigeverfahren für Versuche mit nicht zugelassenen Pflanzenschutzmitteln auf Freilandflächen bietet ein solches Beispiel. Die unmittelbar geltenden Bestimmungen der VO erlauben keine Abweichungen durch die Zulassungsbehörden, wenn die VO nicht dazu ermächtigt.

Für das Zulassungsverfahren findet sich eine solche eng auszulegende Ausnahmvorschrift in Art. 36 Abs. 3 VO, im gegenseitigen Anerkennungsverfahren verweist Art. 41 Abs. 1 VO auf diese Norm. Abgesehen davon ist eine Zulassung im gegenseitigen Anerkennungsverfahren für dasselbe Pflanzenschutzmittel für dieselben Verwendungen und unter vergleichbaren landwirtschaftlichen Bedingungen innerhalb einer Zone stets, und bei Vorliegen der Voraussetzungen des Art. 40 Abs. 1b) VO auch zonenübergreifend, zu erteilen. Dies gilt nicht nur bezogen auf Neuzulassungen gemäß Art. 29 VO, sondern auch für die gemäß der Richtlinie 91/414 erteilten Zulassungen. Diese "Altzulassungen" gelten unter der VO fort und unterliegen damit auch dem gegenseitigen Anerkennungsverfahren der VO. Dies ergibt sich aus Art. 80 Abs. 5 VO, der die Geltung der VO (einschließlich der Bestimmungen der gegenseitigen Anerkennung) nach der Entscheidung über die am 14. Juni 2011 gestellten Zulassungsanträge vorsieht. Dies muss erst recht gelten, wenn die Zulassungsanträge am 14. Juni 2011 bereits positiv beschieden worden waren.

Eine Bestimmung der VO, die die Mitgliedstaaten zu Ermessensentscheidungen ermächtigt, ist Art. 46. Danach können die Mitgliedstaaten bei Aufhebung, Änderung oder Nicht-Verlängerung einer Zulassung eine Abverkaufs- und Aufbrauchfrist einräumen. Der deutsche Gesetzgeber hat dies in § 12 Abs. 5 und 28 Abs. 4 PflSchG für die Fälle der Beendigung von Zulassungen vorgesehen, die Zulassungsänderungen aber jeweils nicht erwähnt. Das PflSchG entfaltet insoweit jedoch keine Sperrwirkung, vielmehr obliegt es dem BVL als der zuständigen Behörde, auf Antrag des Zulassungsinhabers im Einzelfall eine Ermessensentscheidung über eine Abverkaufs- und Aufbrauchfrist zu treffen. Soweit der Zulassungsinhaber selbst die Änderung der Zulassung beantragt, ist dieser Fall von § 12 Abs. 5 und § 28 Abs. 4 PflSchG erfasst: ein Änderungsantrag ist ein Antrag auf Widerruf der Zulassung verbunden mit einem Antrag auf Erteilung einer Zulassung mit dem neuen Inhalt. Auf Art. 46 VO als Entscheidungsgrundlage ist jedoch dann zurückzugreifen, wenn die Änderung nicht vom Zulassungsinhaber beantragt ist. Wird dies verweigert, liegt eine unzulässige Nichtausübung des Ermessens vor.

27-6 - Kamann, H.-G.

WilmerHale

Der Einfluss von Wissenschaftlichkeit und Politik auf Zulassungsentscheidungen im europäischen und deutschen Pflanzenschutzrecht

The Influence of Science and Politics on Authorisation Decisions under European and German Plant Protection Law

Ältere und jüngere Beispiele zeigen, dass Entscheidungen über die Zulassung von Pflanzenschutzmitteln bzw. über den Widerruf bzw. das Ruhen solcher Zulassungen rechtlich, fachlich und politisch beeinflusst sind. Mit dem Inkrafttreten der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 (VO 1107/2009) unterliegen derartige Entscheidungen verstärkten verfahrens- und materiell-rechtlichen Bindungen, die sich aus der unmittelbaren Anwendbarkeit des vorrangigen Unionsrechts ergeben. Prozessual sind das BVL sowie die übrigen in das Zulassungsverfahren eingebundenen Behörden in den "Verbund" der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten (insbesondere einer Zone) und der Kommission eingebunden. Materiell gelten künftig unmittelbar sowohl sämtliche neuen Verordnungen, die im Zuge des Inkrafttretens der VO 1107/2009 erlassen werden (z. B. die einheitlichen Grundsätze für die Bewertung und Zulassung von Pflanzenschutzmitteln gemäß Art. 29 Abs. 6 VO 1107/2009) sowie sämtliche allgemeinen Rechtsgrundsätze des Unionsrechts (z. B. die Grundsätze über die Anwendbarkeit des Vorsorgeprinzips im Unionsrecht), wie sie im Primärrecht der Union niedergelegt und in der Rechtsprechung der Europäischen Gerichte entwickelt worden sind.

Der Beitrag analysiert, welche rechtlichen Spielräume und Grenzen sich insoweit aus dem geänderten europäischen und deutschem Rechtsrahmen für Zulassungsentscheidungen in Deutschland ergeben und welche Rolle die wissenschaftliche Fundierung einerseits sowie politische Grund- und Einzelvorgaben andererseits in diesem Zusammenhang spielen können bzw. müssen.

27-7 - Genth, M.¹⁾; Gündermann, G.²⁾

¹⁾ Dombert Rechtsanwälte

²⁾ Julius Kühn-Institut, Bundesforschungsinstitut für Kulturpflanzen

Anwendung von Pflanzenschutzmitteln – Rechtliche Rahmenbedingungen und Problemfragen des neuen Pflanzenschutzrechts

Anfang des Jahres trat das neue Pflanzenschutzgesetz (PflSchG) in Kraft. Mit ihm wurde das deutsche Pflanzenschutzrecht an die Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 – VO – angepasst; die Maßgaben der Richtlinie 2009/128/EG – RL – wurden umgesetzt. Damit verbunden sind zum Teil wesentliche Neuerungen gegenüber der alten Rechtslage. Dies gilt insbesondere auch für den Bereich der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln (Abschnitt 4 des Pflanzenschutzgesetzes) und hier insbesondere für die §§ 17, 18 PflSchG.

Rechtliches Konfliktpotential beinhalten vor allem die zahlreichen neu eingeführten unbestimmten Rechtsbegriffe, die es in Zukunft zu konkretisieren gilt. Aber auch die neuen Informationspflichten sowie die Ermächtigungsgrundlagen für weitergehende Vorschriften der Länder – vgl. § 22 PflSchG – bieten Anlass für weitere Diskussionen.

Zu einigen Neuerungen im Detail:

1. § 17 PflSchG regelt die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln auf Flächen, die für die Allgemeinheit bestimmt sind. Zu diesen Flächen zählen u.a. öffentliche Parks und Gärten, Spielplätze und öffentlich zugängliche Sportanlagen. Die Aufzählung im Gesetz ist nicht abschließend („insbesondere“). Ob und inwieweit weitere Flächen der Vorschrift unterfallen, hängt maßgeblich vom Sinn und Zweck der Regelung selbst ab. Die Regelung dient zuvörderst der Stärkung des Gesundheitsschutzes der Bevölkerung und setzt damit die Vorgaben des Art. 12 RL i.V.m. Art. 3 Nr. 14 VO um. Dementsprechend können z. B. auch Uferpromenaden, Strand- und Freibäder sowie Freizeit- und Wellnessparks dem Anwendungsbereich des § 17 PflSchG unterliegen. Weitere Einzelheiten hierzu lassen sich dem Beitrag von Genth/Gündermann im Journal für Kulturpflanzen, August 2012 entnehmen.

2. Neu ist auch die Normierung der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln mit Luftfahrzeugen – vgl. § 18 PflSchG. Die Vorschrift dient der Umsetzung von Art. 9 RL. Zwar fanden sich hierzu bereits vereinzelt Regelungen in landesrechtlichen Vorschriften; eine bundesgesetzliche Vorschrift existierte bislang jedoch nicht. Vorgesehen ist nunmehr ein grundsätzliches Verbot mit Genehmigungsvorbehalt. Die Genehmigungsvoraussetzungen regelt § 18 Abs. 2 PflSchG. Besonders hervorzuheben ist die eingeschränkte Anwendung von Pflanzenschutzmitteln mit Luftfahrzeugen "zur Bekämpfung von Schadorganismen 1. im Weinbau, 2. im Kronenbereich von Wäldern." Weitere Anwendungsfelder sind nicht vorgesehen. Insbesondere die Anwendung auf großen zusammenhängenden landwirtschaftlichen Flächen ist nicht genehmigungsfähig. Dies mag verwundern, weil die Richtlinie Einschränkungen dieser Art nicht explizit vorgesehen hat. Sie verbietet lediglich die Anwendung in

"unmittelbarer Nähe von Wohngebieten" (Art. 9 Abs. 2 lit. e) RL). Allerdings lässt sich die vorgenannte Einschränkung der Anwendungsfelder wiederum mit dem erwünschten Schutz der Bevölkerung – hier vor Abdrift – begründen.

3. Maßgebliche Änderungen finden sich auch im neuen § 3 PflSchG, der die – vormals in § 2a PflSchG geregelte – gute fachliche Praxis normiert. Sie ist eine der bedeutsamsten Vorschriften für die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln. Neu ist hier u. a. die Anordnungsbefugnis der Behörden gemäß § 3 Abs. 1 Satz 3 PflSchG. Nach dieser Vorschrift kann die zuständige Behörde Maßnahmen anordnen, die zur Erfüllung der Anforderungen an die gute fachliche Praxis und den integrierten Pflanzenschutz erforderlich sind. Hierbei handelt es sich um eine Art Generalklausel, die sich mit ähnlicher Formulierung in zahlreichen Polizei- und Ordnungsgesetzen der Länder findet. Zu der Frage, welche Maßnahmen zur Erfüllung der Anforderungen erforderlich seien, liegen bislang noch keine Handlungsempfehlungen für die Behörden vor. Unseres Erachtens erschiene es sinnvoll, einen Katalog möglicher Maßnahmen und Handlungsszenarien zu erarbeiten. Nur so könnte letztlich ein einheitlicher Vollzug durch die Behörden und Rechtssicherheit für die Anwender herbeigeführt werden. Ungeachtet dessen wird eine Beurteilung, welche Maßnahme wann erforderlich ist, ohnehin nur an den besonderen Umständen des Einzelfalls und unter Berücksichtigung der Maßgaben des Verhältnismäßigkeitsprinzips erfolgen können. Danach dürfen nur diejenigen Maßnahmen angeordnet werden, die zur Erreichung des verfolgten Zwecks geeignet sind und zugleich das mildeste der geeigneten Mittel darstellen. Vorstellbar wären etwa Einschränkungen bei Erreichen bestimmter Windstärken oder Temperaturobergrenzen.

27-8 - Hohgardt, K.; Heintze, R.

Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit

Parallele Bearbeitung von Anträgen auf Zulassung von Pflanzenschutzmitteln und Festsetzung von Rückstandshöchstgehalten

Parallel work on applications for authorisation of plant protection products and setting of maximum residue limits

Die Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 (= Zulassungsverordnung) sieht vor, dass sowohl mit der Beantragung der Genehmigung eines Wirkstoffs (Art. 8 Abs. 1 Buchst. g)) als auch mit der Beantragung der Zulassung eines Pflanzenschutzmittels (Artikel 33 Abs. 3 Buchst. e)) eine Kopie des Antrages auf Festsetzung eines Rückstandshöchstgehaltes vorgelegt werden soll. Ziel ist in beiden Fällen die parallele Bearbeitung der Anträge beim betreffenden Mitgliedstaat und auf der europäischen Ebene.

Bei der Beantragung eines Pflanzenschutzmittels beschreibt die Verordnung im Vergleich zum Ist-Zustand nichts Neues. Das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) verfährt so seit dem vollständigen Wirksamwerden der Verordnung (EG) Nr. 396/2005 (= RHG-Verordnung). Durch die Verordnung ändert sich allerdings der Staat, dem die Kopie vorzulegen ist. Es ist dies jetzt immer der zonale berichtstattende Mitgliedstaat.

Anders sieht die Situation bei der Genehmigung von Wirkstoffen aus. Während bei der erneuten Genehmigung eines Wirkstoffs davon ausgegangen werden kann, dass die große Mehrheit der benötigten Rückstandshöchstgehalte bereits festgesetzt ist und damit die Beantragung weiterer Rückstandshöchstgehalte eher die Ausnahme darstellt, ist die Situation bei neuen Wirkstoffen vollständig anders. Hier gilt per definitionem zum Zeitpunkt der Beantragung der Genehmigung der Standardwert von 0,01 mg/kg. Alle für die nachfolgende Zulassung von Pflanzenschutzmitteln benötigten Rückstandshöchstgehalte müssen zunächst beantragt und festgesetzt werden, bevor eine Zulassung von Pflanzenschutzmitteln erfolgen kann. Für die parallele Bearbeitung von Anträgen zur Genehmigung eines Wirkstoffs und der Festsetzung eines Rückstandshöchstgehaltes hat die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) einen Leitfaden entworfen, der sich derzeit in der Abstimmung zwischen Europäischer Kommission, der EFSA und den Mitgliedstaaten befindet.

Zunächst ist festzuhalten, dass im Verfahren der Wirkstoffprüfung nur derjenige, der die Genehmigung des Wirkstoffs beantragt (Notifizierer), auch berechtigt ist, Kopien von Anträgen auf Festsetzung von Rückstandshöchstgehalten vorzulegen. Dieser limitierende Faktor ist im Weiteren zu beachten.

Es ist das erklärte Ziel der EFSA, den Antrag auf Wirkstoffgenehmigung und den Antrag auf Festsetzung eines Rückstandshöchstgehaltes parallel zu bearbeiten. Dies erspart der EFSA die Erstellung eines Dokuments. Die im Rahmen der Bewertung eines Wirkstoffs zu erstellende EFSA Schlussfolgerung ist dann gleichzeitig die im Rahmen der RHG-Verordnung zu erstellende begründete Stellungnahme. Nur wenn die Wirkstoffgenehmigung nicht in dem vorgesehenen Zeitraum erteilt werden kann und die Mitgliedstaaten in der Folge vorläufige Zulassungen aussprechen dürfen, werden die Verfahren getrennt und eine begründete Stellungnahme erstellt.

Da das erklärte Ziel parallele Bearbeitung und damit Vermeidung von Doppelarbeit ist, wird die EFSA im Prinzip bis zu einem bestimmten Zeitpunkt keine Antragskopien und keine Bewertungen zur Festsetzung eines Rückstandshöchstgehaltes nach der RHG-Verordnung von einem Mitgliedstaat annehmen. Entsprechend Artikel 37

Abs. 3 der Zulassungsverordnung beginnen die Mitgliedstaaten mit der Bewertung eines Antrages auf Zulassung eines Pflanzenschutzmittels, das einen noch nicht genehmigten Wirkstoff enthält, erst zu dem Zeitpunkt, an dem sie den Entwurf des Bewertungsberichts zu diesem Wirkstoff erhalten. Der notwendige Bewertungsbericht für den Rückstandshöchstgehalt würde dann zu einem Zeitpunkt bei der EFSA vorgelegt werden, an dem die Bewertung des Wirkstoffs praktisch fertig gestellt ist. Würde die EFSA in dem Zeitraum vor der Vorlage des Entwurfs des Bewertungsberichts zu einem Wirkstoff einen Antrag auf Festsetzung eines Rückstandshöchstgehaltes annehmen, wäre sie nach RHG-Verordnung verpflichtet, sofort mit der Bewertung zu beginnen und würde damit das Verfahren der Wirkstoffgenehmigung „überholen“.

In der Konsequenz bedeutet dies, dass alle Rückstandshöchstgehalte, die mit dem Antrag auf Wirkstoffgenehmigung beantragt werden, zu dem Zeitpunkt zur Verfügung stehen, wenn die Mitgliedstaaten nationale Zulassungen mit dem genehmigten Wirkstoff aussprechen dürfen. Bei allen Rückstandshöchstgehalten, die nicht zu dem genannten Zeitpunkt beantragt wurden, ist dies nicht sichergestellt. Während dies für den Notifizierer in der Regel kein Problem darstellen dürfte, könnten sich bei den Lückenindikationen, die in der Regel von Dritten beantragt werden, problematisch sein. Die sich abzeichnenden Probleme können nur umgangen werden, wenn sich die beteiligten Parteien rechtzeitig über ihre Zielsetzungen austauschen.