



## Stellungnahme

### Unionsrechtliche Rahmenbedingungen betreffend Zulassungs- und Anwendungsbeschränkungen für Pflanzenschutzmittel mit dem Wirkstoff Glyphosat

#### I. Vorbemerkungen mit Fragestellung

Mit Durchführungsverordnung (EU) Nr 540/2011 der Kommission<sup>1</sup> wurde der Wirkstoff Glyphosat gemäß der Verordnung (EG) Nr 1107/2009 („EU-Zulassungsverordnung“, kurz EUZVO)<sup>2</sup> genehmigt. Die Genehmigung wurde längstens mit 31. Dezember 2017 befristet und Sonderbestimmungen unterworfen.

Mit Durchführungsverordnung der Kommission vom Dezember 2017 soll die Genehmigung des Wirkstoffes Glyphosat um weitere fünf Jahre, und zwar vom 16. Dezember 2017 bis zum 15. Dezember 2022, verlängert werden. Dabei sollen folgende Sonderbestimmungen gelten:

---

<sup>1</sup> Durchführungsverordnung (EU) Nr 540/2011 der Kommission vom 25. Mai 2011 zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr 1107/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich der Liste zugelassener Wirkstoffe, ABI 2011 L 153/1 idF ABI 2017 L 232/6.

<sup>2</sup> Verordnung (EG) Nr 1107/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln und zur Aufhebung der Richtlinien 79/117/EWG und 91/414/EWG des Rates, ABI 2009 L 309/1 idF ABI 2017 L 205/59.

Nur Anwendungen als Herbizid dürfen zugelassen werden.

Bei der Anwendung der einheitlichen Grundsätze gemäß Art 29 Abs 6 EUZVO sind die Schlussfolgerungen des Beurteilungsberichts zu Glyphosat und insbesondere dessen Anlagen I und II zu beachten.

Bei der Gesamtbewertung achten die Mitgliedstaaten besonders

- auf den Grundwasserschutz in gefährdeten Gebieten, insbesondere im Hinblick auf Anwendungen in Nicht-Kulturland;
- auf den Schutz von Unternehmern und nicht-berufsmäßigen Anwendern;
- auf die Risiken für Landwirbeltiere und für Nichtziel-Bodenpflanzen;
- auf die Gefahren für die Diversität und den Reichtum an Nichtziel-Landgliederfüßlern und Wirbeltieren durch trophische Interaktionen;
- auf die Einhaltung der guten landwirtschaftlichen Praxis bei Verwendungen vor der Ernte.

Soweit zweckmäßig, müssen die Bedingungen für den Gebrauch Maßnahmen zur Risikominderung vorsehen.

Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass der Einsatz von Pflanzenschutzmitteln, die Glyphosat enthalten, in den in Art 12 lit a der Richtlinie 2009/128/EG<sup>3</sup> genannten Gebieten minimiert wird.

Weiters stellen die Mitgliedstaaten Gleichwertigkeit zwischen den Besonderheiten des technischen Materials, das zu gewerblichen Zwecken hergestellt worden ist, einerseits und denen des Testmaterials, das zu toxikologischen Studien herangezogen wurde, andererseits her.

Die Mitgliedstaaten haben außerdem dafür zu sorgen, dass Glyphosat enthaltende Pflanzenschutzmittel nicht den Beistoff POE-Tallowin (CAS-Nr 61791-26-2) enthalten.

Vor diesem Hintergrund soll im Auftrag des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt- und Wasserwirtschaft<sup>4</sup> die Frage beantwortet werden, ob im EU-Mitgliedstaat Österreich der Bund unionsrechtskonform ein Verbot des Inverkehrbringens von Pflanzenschutzmitteln mit dem Wirkstoff Glyphosat erlassen könnte („Totalverbot“). Ebenso soll geprüft werden, ob die Länder Verwen-

---

<sup>3</sup> 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, ABI 2009 L 309/71 idF ABI 2014 L 189/1.

<sup>4</sup> BMLFUW-IL.99.1.1/0223-II/STAB/2017 vom 7.12.2017.

dungsbeschränkungen für glyphosathaltige Pflanzenschutzmittel vorschreiben könnten (Anwendungsverbote).

In Beantwortung dieser Fragen werden zunächst die unionsrechtlichen Möglichkeiten für ein Totalverbot glyphosathaltiger Pflanzenschutzmittel analysiert (II.). Im Anschluss daran werden die unionsrechtlichen Rahmenbedingungen für allfällige Verwendungsbeschränkungen für derartige Pflanzenschutzmittel dargestellt (III.). Eine zusammenfassende Antwort auf die eingangs gestellten Fragen schließt das Gutachten ab (IV.).

## **II. Unionsrechtliche Zulässigkeit eines Verbots des Inverkehrbringens von glyphosathaltigen Pflanzenschutzmitteln („Totalverbot“)**

Die schwerpunktmäßig auf der Rechtsgrundlage für die Rechtsharmonisierung im Binnenmarkt (Art 95 EGV, jetzt Art 114 AEUV) basierende EU-Zulassungsverordnung regelt die Zulassung von Pflanzenschutzmitteln zum Inverkehrbringen und zur Verwendung. Die Zulassung hat durch die Mitgliedstaaten zu erfolgen, die dabei die Bestimmungen der Verordnung anzuwenden haben (Art 28 EUZVO). So darf ein Pflanzenschutzmittel nur zugelassen werden, wenn es insbesondere den einheitlichen Grundsätzen gemäß Art 29 Abs 6 der Verordnung entspricht (Art 29 EUZVO). Die nach den Vorgaben der Verordnung in einem Mitgliedstaat zugelassenen Pflanzenschutzmittel sind von den anderen Mitgliedstaaten anzuerkennen (Art 40 EUZVO). Letztere Vorgabe normiert eine verpflichtende gegenseitige Anerkennung von Pflanzenschutzmittelzulassungen.

Voraussetzung für die Zulassung eines Pflanzenschutzmittels ist ua, dass seine Wirkstoffe genehmigt sind (Art 29 Abs 1 lit a EUZVO). Der Wirkstoff Glyphosat ist nach Inkrafttreten der neuen Durchführungsverordnung der Kommission vom Dezember 2017<sup>5</sup> bis zum 15. Dezember 2022 genehmigt. Nach den in dieser Durchführungsverordnung vorgesehenen Sonderbestimmungen darf allerdings nur die Verwendung als Herbizid genehmigt werden. Des Weiteren haben die Mitgliedstaaten im Rahmen der Gesamtbewertung im nationalen Zulassungsverfahren eine Reihe von Punkten zu berücksichtigen. Diese reichen vom Grundwasserschutz in gefährdeten Gebieten bis zur Einhaltung der guten wissenschaftlichen Praxis bei Verwendungen vor der Ernte.

---

<sup>5</sup> Siehe Pkt I.

Aus diesen sekundärrechtlichen Vorgaben folgt, dass der Mitgliedstaat Österreich Herbizide mit dem Wirkstoff Glyphosat zulassen muss, wenn diese die anderen Voraussetzungen nach der EU-Zulassungsverordnung erfüllen. Bei Vorliegen dieser Voraussetzungen darf Österreich auch eine bereits erteilte Zulassung nicht aufheben. Ebenso ist Österreich unionsrechtlich verpflichtet, glyphosathaltige Herbizide, die in einem anderen Mitgliedstaat nach der EU-Zulassungsverordnung zugelassen worden sind, für dieselben Verwendungen in Österreich gegenseitig anzuerkennen.

In Ausnahmefällen könnte Österreich im Rahmen der „vergleichenden Bewertung“ nach Art 50 EUZVO bei der Prüfung eines Antrages auf Zulassung eines Pflanzenschutzmittels mit dem Wirkstoff Glyphosat den Antrag ablehnen und die Zulassung verweigern. In diesen Fällen müsste für denselben Zweck aber eine „nichtchemische Bekämpfungs- oder Präventionsmethode existieren“, die in Österreich „allgemein gebräuchlich ist“ (Art 50 Abs 2 EUZVO). Zu den nichtchemischen Methoden gehören alternative Methoden zur Verwendung chemischer Pestizide für den Pflanzenschutz und die Schädlingsbekämpfung gemäß Anhang III Nr 1 Richtlinie 2009/128 (zB Verwendung resistenter Sorten oder Förderung wichtiger Nutzorganismen) oder physikalische, mechanische oder biologische Schädlingsbekämpfungsmethoden (Art 3 Ziff 8 EUZVO).

Daraus folgt, dass die geltenden sekundärrechtlichen Regelungen ein Verbot des Inverkehrbringens von glyphosathaltigen Herbiziden (Totalverbot von Glyphosat) nicht erlauben.

Von den – im Rahmen der Rechtsharmonisierung im Binnenmarkt erlassenen – sekundärrechtlichen Vorgaben kann ein Mitgliedstaat nur im Rahmen der primärrechtlich vorgesehenen Schutzintensivierungsklausel gemäß Art 114 Abs 4 bis Abs 10 AEUV abweichen. Diese Klausel räumt den Mitgliedstaaten nämlich die Möglichkeit ein, trotz erfolgter Rechtsangleichung auf Unionsebene zum Schutze wichtiger Rechtsgüter strengere nationale Bestimmungen beizubehalten bzw neu einzuführen („nationaler Alleingang“). Dazu müssen folgende Voraussetzungen gegeben sein:

- Die Beibehaltung bestehender strengerer nationaler Bestimmungen muss durch wichtige Erfordernisse iSd Art 36 AEUV oder in Bezug auf den Schutz der Arbeitsumwelt oder den Umweltschutz gerechtfertigt sein (Art 114 Abs 4 AEUV).
- Bei der Neueinführung strengerer nationaler Bestimmungen müssen neue wissenschaftliche Erkenntnisse bezüglich des Schutzes der Umwelt oder der Arbeitsumwelt vorliegen und die Entstehung eines spezifischen Prob-

lems für den betroffenen Mitgliedstaat nach Erlass der Rechtsangleichungsmaßnahme nachgewiesen werden (Art 114 Abs 5 AEUV).

- Die nationalen Bestimmungen müssen der Kommission mitgeteilt und von dieser im Verfahren gemäß Art 114 Abs 6 AEUV gebilligt werden.<sup>6</sup> Die Kommission hat binnen sechs Monaten nach der Mitteilung zu entscheiden, nachdem sie geprüft hat, ob die nationale Bestimmung den zwischenstaatlichen Handel diskriminiert und beschränkt und ob sie das Funktionieren des Binnenmarktes behindert.<sup>7</sup> Hat die Kommission nach sechs Monaten noch nicht entschieden, gilt die nationale Bestimmung als gebilligt. Vor der Billigung ist ein Mitgliedstaat nicht befugt, die strengere nationale Bestimmung anzuwenden („Sperrwirkung“).<sup>8</sup>

Der Erlass neuer einzelstaatlicher Rechtsvorschriften nach erfolgter Rechtsangleichung (Art 114 Abs 5 AEUV) unterliegt besonders strengen Voraussetzungen, da dadurch das Funktionieren des Binnenmarktes stärker gefährdet würde. Die Unionsorgane konnten die einzelstaatliche Regelung naturgemäß bei der Ausarbeitung der Rechtsangleichungsmaßnahme nicht berücksichtigen. In diesem Fall können die in Art 36 AEUV genannten Erfordernisse nicht herangezogen werden. Zulässig sind allein Gründe des Schutzes der Umwelt oder der Arbeitsumwelt. Voraussetzung ist dabei, dass der Mitgliedstaat „neue wissenschaftliche Erkenntnisse“ vorlegt und dass das Erfordernis der Einführung neuer einzelstaatlicher Bestimmungen auf einem spezifischen Problem für diesen Mitgliedstaat beruht, das sich nach dem Erlass der Rechtsangleichungsmaßnahme ergeben hat.<sup>9</sup>

Dem folgend müsste Österreich für ein neu eingeführtes Verbot des Inverkehrbringens glyphosathaltiger Herbizide eine Reihe strenger Voraussetzungen

---

<sup>6</sup> Die Mitteilung mitgliedstaatlicher Bestimmungen, mit denen andere als die in Art 114 Abs 5 AEUV genannten Ziele verfolgt werden, ist unzulässig. Vgl zB die Entscheidung 2006/255/EG der Kommission vom 14.3.2006 über die einzelstaatlichen Bestimmungen mit der Verpflichtung, in Supermärkten genetisch veränderte Lebensmittel in eigens dafür bestimmten Regalen getrennt von den nicht genetisch veränderten Produkten unterzubringen, welche die Republik Zypern gemäß Art 95 Abs 5 EGV mitgeteilt hatte, ABI 2006 L 92/12.

<sup>7</sup> Vgl zB Entscheidung 2002/65/EG der Kommission vom 25.1.2002, ABI 2002 L 25/47.

<sup>8</sup> Vgl EuGH, C-41/93, *Frankreich/Kommission*, Slg 1994, I-1829, Rn 30.

<sup>9</sup> Vgl EuGH, C-512/99, *Deutschland/Kommission*, Slg 2003, I-845, Rn 40 f; C-3/00, *Dänemark/Kommission*, Slg 2003, I-2643, Rn 57 ff. Siehe insbesondere EuG, T-366/03 u T-235/04, *Land Oberösterreich und Republik Österreich/Kommission*, Slg 2005, II-4005; EuGH, C-439/05 P u Rs C-454/05 P, *Land Oberösterreich und Republik Österreich/Kommission*, Slg 2007, I-7141.

nachweisen, die kumulativ erfüllt sein müssen. Erstens müsste dieses Verbot ausschließlich auf Gründe des Umweltschutzes oder der Arbeitsumwelt gestützt werden; Gründe des Schutzes der Gesundheit vermögen ein derartiges Verbot nicht zu rechtfertigen. Zweitens müsste das Verbot auf neue wissenschaftliche Erkenntnisse gestützt sein; fundierte Zweifel, ob die Sonderbestimmungen für die Verwendung von Glyphosat ausreichen, würden genügen. Drittens müsste ein spezifisches Problem für Österreich vorliegen, wobei der Unionsdurchschnitt den Vergleichsmaßstab bildet. Die Spezifität muss sich auf den geltend gemachten Rechtsfertigungsgrund beziehen. Schließlich darf sich das Problem, das Österreich beheben möchte, erst nach dem Erlass der Harmonisierungsmaßnahme ergeben haben.<sup>10</sup>

Den Nachweis aller vier Voraussetzungen kann Österreich derzeit wohl nicht erbringen. Sofern und solange dies der Fall ist, scheidet ein „nationaler Alleingang“ aus.

### **III. Unionsrechtliche Rahmenbedingungen für Verwendungsbeschränkungen glyphosathaltiger Pflanzenschutzmittel**

Die einschlägigen sekundärrechtlichen Regelungen, konkret die Sonderbestimmungen in der neuen Durchführungsverordnung der Kommission, sehen vor, dass der Wirkstoff Glyphosat nur für die Verwendung als Herbizid zugelassen werden darf. Darin liegt eine verpflichtend einzuhaltende Zulassungsbeschränkung.

Zusätzlich sind Verwendungsbeschränkungen für Glyphosat in Einzelfällen unionsrechtlich nicht nur erlaubt, sondern sogar geboten. So haben die Mitgliedstaaten nach den einschlägigen Sonderbestimmungen sicherzustellen, dass der Einsatz von glyphosathaltigen Herbiziden in Gebieten gemäß Art 12 lit a Richtlinie 2009/128/EG minimiert wird. Das sind Gebiete, die von der Allgemeinheit oder von gefährdeten Personengruppen genutzt werden. Zu den Gebieten gehören insbesondere öffentliche Parks und Gärten, Sport- und Freizeitplätze, Schulgelände und Kinderspielplätze sowie Gebiete in unmittelbarer Nähe von Einrichtungen des Gesundheitswesens. Gefährdete Personengruppen sind gemäß Art 3 EUZVO „Personen, die bei der Bewertung akuter und chronischer Gesundheitsauswirkungen von Pflanzenschutzmitteln besonders zu berücksichtigen sind. Dazu zählen schwangere und stillende Frauen, Kinder im Mutterleib, Säuglinge,

---

<sup>10</sup> Im Einzelnen siehe zB *Korte*, in *Calliess/Ruffert* (Hg), EUV/AEUV. Kommentar<sup>5</sup> (2016), Art 114 AEUV Rn 101 ff.

Kinder, ältere Menschen sowie Arbeitnehmer und Anrainer, die über einen längeren Zeitraum einer hohen Pestizidbelastung ausgesetzt sind“.

Zusätzlich können Verwendungsbeschränkungen mit dem Schutz des Grundwassers in sensiblen Gebieten, dem Anwenderschutz, der Biodiversität und/oder der Einhaltung der guten landwirtschaftlichen Praxis bei Verwendungen vor der Ernte gerechtfertigt werden. Dies gilt allerdings nur, sofern und soweit diesen Schutzgütern nicht bereits bei der Zulassung des Pflanzenschutzmittels im Rahmen der Gesamtbewertung Rechnung getragen wurde. Derartige Verwendungsbeschränkungen könnten beispielsweise den privaten Haus- und Gartenbereich oder einen bestimmten Zeitraum vor der Ernte umfassen.

Demnach können Verwendungsbeschränkungen für glyphosathaltige Herbizide in bestimmten Fallkonstellationen gerechtfertigt sein. Ein allgemeines Verwendungsverbot für derartige Pestizide in einem ganzen Bundesland ist mit den einschlägigen sekundärrechtlichen Vorgaben aber nicht vereinbar.

#### **IV. Zusammenfassende Antwort**

Aus den vorstehenden Ausführungen resultieren auf die eingangs gestellten Fragen folgende Antworten:

1. Pflanzenschutzmittel mit dem Wirkstoff Glyphosat dürfen nur für die Verwendung als Herbizid zugelassen werden. Ein Verbot des Inverkehrbringens derartiger Pflanzenschutzmittel („Totalverbot“) ist mit dem geltenden Unionsrecht jedoch nicht vereinbar. Daher kann der Bund unionsrechtskonform kein derartiges Verbot erlassen.
2. Verwendungsbeschränkungen glyphosathaltiger Pflanzenschutzmittel sind in bestimmten Fallkonstellationen unionsrechtlich erlaubt, wenn sie durch wichtige, im einschlägigen Sekundärrecht vorgesehene Gründe gerechtfertigt werden können. Eine allgemeine Verwendungsbeschränkung, die einem Verbot des Inverkehrbringens gleichkäme, ist davon aber nicht gedeckt.

Innsbruck, am 9. Dezember 2017