

VERORDNUNG ZUR ÄNDERUNG DER PFLANZENSCHUTZ- ANWENDUNGSVERORDNUNG

Stellungnahme zum BMEL-Referentenentwurf

**STOPP
GLYPHOSAT!**

ROUNDUP



Bund für
Umwelt und
Naturschutz
Deutschland

BUND

FRIENDS OF THE EARTH GERMANY

GREENPEACE

VERORDNUNG ZUR ÄNDERUNG DER PFLANZENSCHUTZ-ANWENDUNG UND ZUR ÄNDERUNG DER FÜNFTEN UND SECHSTEN VERORDNUNG ZUR ÄNDERUNG DER PFLANZENSCHUTZ-ANWENDUNGSVERORDNUNG

**Kurz-Stellungnahme zum Referenten-Entwurf des BMEL vom 19.02.2024
im Auftrag des Greenpeace e.V. und des BUND von Rechtsanwältin Dr. Michéle John**

Kein Geld von Industrie und Staat

Greenpeace ist eine internationale Umweltorganisation, die mit gewaltfreien Aktionen für den Schutz der Lebensgrundlagen kämpft. Unser Ziel ist es, Umweltzerstörung zu verhindern, Verhaltensweisen zu ändern und Lösungen durchzusetzen. Greenpeace ist überparteilich und völlig unabhängig von Politik und Wirtschaft. Mehr als 630.000 Fördermitglieder in Deutschland spenden an Greenpeace und gewährleisten damit unsere tägliche Arbeit zum Schutz der Umwelt, der Völkerverständigung und des Friedens.

Der Bund für Umwelt und Naturschutz e.V. (BUND) ist ein von Politik und Wirtschaft unabhängiger Verband. Er ist einer der großen Umweltverbände Deutschlands und wird von mehr als 674.000 Menschen unterstützt. Bundesweit gibt es über 2.000 ehrenamtliche BUND-Gruppen. Der BUND ist ein Mitgliederverband mit demokratischen Entscheidungsstrukturen auf allen Ebenen. Das gewählte Ehrenamt trifft die abschließenden Entscheidungen über Ziele, Strategien und Einsatz von Ressourcen des Verbandes.

BUND e.V.
Kaiserin-Augusta-Allee 5
10553 Berlin
www.bund.net

Impressum

Greenpeace e.V. Hongkongstraße 10, 20457 Hamburg, T 040 30618-0 Pressestelle T 040 30618-340,
presse@greenpeace.de, greenpeace.de Politische Vertretung Berlin Marienstraße 19–20, 10117 Berlin, T 030 308899-0
V.i.S.d.P. Christiane Huxdorf Foto © Verena Brüning / Greenpeace

greenpeace.de

Rechtsanwälte Günther

Partnerschaft

Rechtsanwälte Günther • Mittelweg 150 • 20148 Hamburg

Michael Günther * (bis 31.12.2022)
Hans-Gerd Heidel * (bis 30.06.2020)
Dr. Ulrich Wollenteit *¹
Martin Hack LL.M. (Stockholm) *¹
Clara Goldmann LL.M. (Sydney) *
Dr. Michéle John *
Dr. Dirk Legler LL.M. (Cape Town) *
Dr. Roda Verheyen LL.M. (London) *
André Horenburg *
John Peters
Victor Görlich
Dr. Johannes Franke

¹ Fachanwalt für Verwaltungsrecht
* Partner der Partnerschaft
AG Hamburg PR 582

Mittelweg 150
20148 Hamburg
Tel.: 040-278494-0
Fax: 040-278494-99
www.rae-guenther.de

15.05.2024
00444/23 /J //J
Mitarbeiterin: Anna Loren Stuhr
Durchwahl: 040-278494-38
Email: stuhr@rae-guenther.de

Verordnung zur Änderung der Pflanzenschutz-Anwendungsverordnung und zur Änderung der Fünften und Sechsten Verordnung zur Änderung der Pflanzenschutz-Anwendungsverordnung

Kurz-Stellungnahme zum Referentenentwurf des BMEL v. 19.02.2024 im Auftrag des Greenpeace e.V. und des BUND von Rechtsanwältin Dr. Michéle John

I. Sachverhalt

Mit der Durchführungsverordnung (EU) 2023/2660 der Kommission vom 28. November 2023¹ wurde der Wirkstoff Glyphosat zur Verwendung in Pflanzenschutzmitteln erneut für 10 weitere Jahre auf EU-Ebene genehmigt. Bereits im

¹ DURCHFÜHRUNGSVERORDNUNG (EU) 2023/2660 DER KOMMISSION vom 28. November 2023 zur Erneuerung der Genehmigung für den Wirkstoff Glyphosat gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Änderung der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 540/2011 der Kommission; zu finden

Buslinie 19, Haltestelle Böttgerstraße • Fern- und S-Bahnhof Dammtor • Parkhaus Brodersweg

Hamburger Sparkasse
IBAN DE84 2005 0550 1022 2503 83
BIC HASPDEHHXXX

Commerzbank AG
IBAN DE22 2008 0000 0400 0262 00
BIC DRESDEFF200

GLS Bank
IBAN DE61 4306 0967 2033 2109 00
BIC GENODEM1GLS

Jahr 2021 war auf nationaler Ebene durch die 5. Änderung der Pflanzenschutz-Anwendungsverordnung (PflSchAnwV)² ein vollständiges Anwendungsverbot von Glyphosat und Glyphosat-Trimesium zum 01.01.2024 in § 1 gesetzlich verankert worden.

Mit Bekanntwerden der Verlängerung der Wirkstoffzulassung von Glyphosat auf europäischer Ebene wurde mit der Verordnung zur vorläufigen Regelung der Anwendung bestimmter Pflanzenschutzmittel v. 12.12.2023 (sog. Eilverordnung)³, das vollständige Anwendungsverbot nach §1 PflSchAnwV von Glyphosat und Glyphosat-Trimesium zum 01.01.2024 vorläufig ausgesetzt. Diese Eilverordnung tritt mit Ablauf des 30. Juni 2024 außer Kraft, so dass eine erneute Änderung der PflSchAnwV nunmehr notwendig wird.

Dazu liegt bereits seit einiger Zeit ein Referentenentwurf des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) vor, der ein vollständiges Glyphosatverbot aufgrund der erneuten Wirkstoffzulassung auf EU-Ebene nun nicht mehr vorsieht, ansonsten aber Anwendungsbeschränkungen von Glyphosathaltigen Produkten enthält.

Im Folgenden wird zu diesem Entwurf (Stand 19.02.2024) eine rechtliche Einschätzung abgegeben.

II. Bewertung

1. Anwendungsverbot von Glyphosat und Glyphosat-Trimesium wird ausgesetzt (§ 9)

Ausweislich des Entwurfs zur Änderung der PflSchAnwV soll das in § 9 derzeit noch festgeschriebene Anwendungsverbot von Glyphosat und Glyphosat-Trimesium aufgrund der erneuten Wirkstoffgenehmigung mit Durchführungsverordnung (EU)2023/2660 ab dem Tag gelten, an dem „keine Wirkstoffgenehmigung mehr vorliegt“. Damit wird das vollständige Anwendungsverbot auf unbestimmte Zeit aufgeschoben, und zwar mit der Begründung, dass dieses „gegenwärtig nicht mit EU-Recht vereinbar“ sei.⁴

Aus diesseitiger Sicht könnte auch nach erneuter Zulassung des Wirkstoffs Glyphosat auf europäischer Ebene, ein vollständiges Anwendungsverbot in der deutschen PflSchAnwV verankert bleiben. Deutschland sollte als EU-Mitgliedstaat

unter: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202302660 (letzter Zugriff 10.05.2024).

² Art. 1, 2 Fünfte ÄndVO v. 02.09.2021, BGBl. I S. 4111.

³ BGBl. I Nr. 360 v. 15.12.2023.

⁴ Referentenentwurf BMEL, Bearbeitungsstand 19.02.2024, S. 1.

die rechtlichen Spielräume nutzen, um die Zulassung von Glyphosathaltigen Pflanzenschutzmitteln begründet zu verbieten oder einzuschränken. Zu beachten ist dabei Art. 36 Abs. 3 der Pflanzenschutz-VO⁵, der sich einerseits im Zulassungsverfahren nach Art. 33, als auch im Rahmen des Systems der gegenseitigen Anerkennung auswirkt, vgl. Art. 41 Abs. 1 Pflanzenschutz-VO.⁶ Nach Art. 36 Abs. 3 haben die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, eigene nationale Zulassungsbedingungen festzulegen und wenn diese als Schutzmaßnahme nicht genügen, die Zulassung zu verweigern. Nach UAbs. 1 können eigene Zulassungsvoraussetzungen zur Risikominderung festgelegt werden.

Schließlich regelt Art. 36 Abs. 3 UAbs. 2 der Pflanzenschutz-VO, dass Mitgliedstaaten die Zulassung von Pflanzenschutzmitteln nicht nur begrenzen, sondern sogar verweigern können, wenn für den Mitgliedstaat angesichts *spezifischer ökologischer oder landwirtschaftlicher Bedingungen* berechtigter Grund zu der Annahme besteht, dass das betreffende Produkt ein *unannehmbares Risiko für die Gesundheit von Mensch und Tier oder die Umwelt* darstellt und dieses Risiko *nicht durch Verwendungsbestimmungen ausgeräumt* werden kann. Entscheidend ist dabei das Verständnis des Begriffs „spezifische ökologische oder landwirtschaftliche Bedingungen“ und damit eine entsprechende Begründung eines Verbots.

Auch das im Umweltrecht als Leitlinie und Handlungsprinzip fest verankerte Vorsorgeprinzip,⁷ das auch einen wesentlichen Pfeiler bei der Risikovorsorge darstellt, spricht hier für ein Verbot.

Grundsätzlich ermöglicht Art. 36 Abs. 3 der Pflanzenschutz-VO dem deutschen Gesetzgeber also ein Verbot von glyphosathaltigen Produkten zu normieren. Zu dieser Auffassung kommt auch ein aktuelleres Rechtsgutachten im Auftrag der Heinrich-Böll-Stiftung, auf das hier verwiesen wird.⁸ Darin wird ebenfalls die rechtliche Machbarkeit des Glyphosat-Verbots überzeugend aufgezeigt.

⁵ VERORDNUNG (EG) Nr. 1107/2009 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 21. Oktober 2009.

⁶ Das System der gegenseitigen Anerkennung stellt eine weitere Möglichkeit der Zulassung für Hersteller dar. Sofern dieser bereits eine Zulassung in einem Mitgliedstaat hat, kann diese für einen anderen Staat beantragt werden, sofern dieselbe Verwendung beabsichtigt ist und vergleichbare landwirtschaftliche Bedingungen herrschen. Der Mitgliedstaat, in dem die Zulassung beantragt wird, erteilt dann eine Zulassung unter den gleichen Bedingungen oder er erteilt eine Sonderregelung nach Art. 41 Abs. 1 i.V.m. Art. 36 Abs. 3 Pflanzenschutz-VO

⁷ Vgl. nur Art. 191 Abs. 2 AEUV und Art. 1 Abs. 4 S. 2 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009: „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.“

⁸ *Westphal*, Handlungsspielräume Deutschlands für ein nationales Glyphosatverbot nach EU-Recht, im Auftrag der Heinrich-Böll-Stiftung, Januar 2024.

2. Weitere Anwendungsbeschränkungen für Glyphosat in PflSchAnwV

Um den Schutz des Grundwassers, des Naturhaushalts, der Artenvielfalt sowie auch dem Schutz der Gesundheit des Menschen nachzukommen, sind die Anwendungsbereiche von glyphosathaltigen Pflanzenschutzmitteln möglichst weitgehend einzuschränken. Der Verordnungsentwurf sollte insbesondere die Anwendungsbedingungen des § 3b ausweiten und verschärfen und um weitere Anwendungsverbote (§§ 4 ff.) ergänzt werden. Dazu im Einzelnen:

2.1.

Die Anwendung von glyphosathaltigen Pflanzenschutzmitteln sollte weiter eingeschränkt werden und ganz grundsätzlich einem *Genehmigungsvorbehalt* unterfallen.

In § 3b Abs. 2 sollte ein neuer Satz 1 eingefügt werden:

Wer Pflanzenschutzmittel, die aus einem in Anlage 3 Abschnitt A Nr. 4 oder 5 aufgeführten Stoffen bestehen oder solchen Stoff enthalten, anwenden möchte, bedarf dafür einer Genehmigung der zuständigen Behörde. Satz 2 kann bestehen bleiben.

Die Einführung eines grundsätzlichen Genehmigungsvorbehalts ermächtigt die zuständige Behörde das Vorliegen der verlangten Voraussetzungen vor Anwendung von glyphosathaltigen Produkten zu überprüfen. Im vorliegenden Referenten-Entwurf wird der Genehmigungsvorbehalt für flächige Anwendungen auf Dauergrünland in § 3b Abs. 4 erfreulicherweise auch normiert und damit begründet, dass dies „insofern notwendig (ist), weil die Maßnahme der Glyphosat-Anwendung zum Ziel hat, unerwünschte Pflanzen zu beseitigen und ein Erkennen der Voraussetzungen nur vor Durchführung der Maßnahme gesichert durchgeführt werden kann. Durch die Möglichkeit der Überprüfung können Verstöße im Vorfeld vermieden werden. Ferner kann das Genehmigungsverfahren zur gezielten Beratung über alternative Möglichkeiten und Verfahren genutzt und dadurch eine Glyphosat-Anwendung unter Umständen gänzlich vermieden werden.“⁹

Diese Begründung ist voll umfänglich zu unterstützen und kann im Ergebnis für sämtliche Anwendungen von glyphosathaltigen Pflanzenschutzmitteln gelten, um die Anwendungen weitgehend einzuschränken, denn unerwünschte Schäden sollten von vornherein vermieden werden.

⁹ Referentenentwurf BMEL, Bearbeitungsstand 19.02.2024, S. 7 f.

2.2.

Die geplante Neuregelung in § 3b Abs. 4, dass eine flächige Anwendung auf Dauergrünland nur mit der Genehmigung durch die zuständige Behörde möglich ist, wird begrüßt.

Allerdings soll mit § 3b Abs. 4 lit. c) ein neuer Ausnahmetatbestand eingeführt werden: Wenn die Anwendung der Bekämpfung invasiver Arten oder von Quarantäneschädlingen dient, die nicht durch andere geeignete und zumutbare Verfahren bekämpft werden können.

Die Formulierung „zumutbar“ ist ein unbestimmter Rechtsbegriff, der nicht allgemein, sondern im konkreten Einzelfall festzustellen ist. Es fragt sich, ob mit diesem Begriff nicht ein breiter und regelmäßiger Einsatz von Pestiziden gerade gerechtfertigt wird. Dies sollte gerade vermieden werden. Deshalb ist diese Ausnahme zu streichen.

2.3.

In § 4 sollte ein neuer Absatz 5 aufgenommen werden: In Schutzgebieten aller Kategorien einschließlich Natura 2000-Gebieten dürfen chemisch-synthetische Pestizide nicht eingesetzt werden.

2.4.

§ 4a Abs. 1 S. 1 ist zu ändern, denn der Abstand zu Gewässern muss mehr als 10 Meter betragen.

Es ist notwendig, Gewässer bestmöglich vor Pestizideinträgen zu schützen. Deshalb sollten die Abstände zu Gewässern den aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnissen über die erheblichen negativen Effekte chemisch-synthetischer Pestizide auf aquatische Systeme und die Überschreitungen regulatorischer Richtwerte (wie UQN und RAC) angepasst werden. Aus dem nationalen Kleingewässermonitoring wird deutlich, wie stark Gewässer mit Pestizidrückständen belastet sind. Diese Ergebnisse signalisieren Handlungsbedarf, der z.B. durch deutlich größere Gewässerrandstreifen als jetzt geplant umgesetzt werden könnte.¹⁰

2.5.

In § 4a sollte ein neuer Absatz 3 eingefügt werden, der ein generelles Verbot der Anwendung chemisch-synthetischer Pestizide in Wasserschutz- und Wassereinzugsgebieten enthält.

¹⁰ Umweltbundesamt: Belastung von kleinen Gewässern in der Agrarlandschaft mit Pflanzenschutzmittel-Rückständen – TV1 Datenanalyse zur Pilotstudie Kleingewässermonitoring 2018/2019, zu finden unter: <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/belastung-von-kleinen-gewaessern-in-der-0>.

Ausweislich der *Nationalen Wasserstrategie* soll die Verwendung von gefährdenden Stoffen für Gewässer beschränkt werden, um inakzeptable Risiken für Gewässer und Gewässerökosysteme von vornherein zu vermeiden.¹¹ Dieses Ziel ist in der PflSchAnwV abzubilden.

2.6.

Ein neuer § 4b sollte eingefügt werden, und zwar zum Schutz der Biodiversität auf landwirtschaftlich genutzten Flächen:

Sofern im Rahmen der Mittelzulassung vom UBA unannehmbare direkte oder indirekte Auswirkungen auf die Biodiversität und Ökosysteme nicht auszuschließen sind, müssen mindestens 10 Prozent der Ackerflächen als sog. Refugialflächen ohne Pestizidanwendung geschaffen werden. Auf diesen Flächen können sich Tier- und Pflanzenarten in einem pestizidfreien Rückzugsraum wieder erholen.

2.7.

Ein § 4c sollte neu eingefügt werden, und zwar zur Schaffung eines generellen Anwendungsverbots chemisch-synthetischer Pestizidprodukte in Haus- und Kleingärten und auf Flächen für die Allgemeinheit (z.B. kommunale Flächen, Spiel- und Sportplätze, Parks, Gärten, Krankenhäuser, Kindergärten, Seniorenheime, Universitäten etc.).

2.8.

Ein neuer § 4 d sollte generelle Anwendungsverbote für glyphosathaltige Pflanzenschutzmittel enthalten, und zwar:

- ohne Ausnahmen auf Flächen für die Allgemeinheit. Dazu gehören: kommunale Flächen, Spiel- und Sportplätze, Parks, Gärten, Krankenhäuser, Kindergärten, Seniorenheime, Universitäten etc. Hier müssen vor allem der Gesundheitsschutz und der Schutz vulnerabler Gruppen umgesetzt werden.
- ohne Ausnahmen für die Anwendung in Haus- und Kleingärten sowie für nicht gewerbliche AnwenderInnen.
Es ist bekannt, dass Fehlanwendungen im Haus- und Kleingarten eher die Regel als die Ausnahme sind. Zum Schutz von Mensch und Umwelt muss die Anwendung von Glyphosat in diesen Bereichen untersagt werden.

¹¹ BMUV, Nationale Wasserstrategie, S. 44; zu finden unter: https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Binnengewasser/BMUV_Wasserstrategie_bf.pdf.

2.9.

Neu eingefügt werden sollte eine Vorschrift zur Einführung eines Monitorings von Glyphosat-Einsätzen, um die Mengen an Glyphosat und dessen Rückstände in der Umwelt zu prüfen und ggf. weitere wirksame Maßnahmen zum Schutz der Biodiversität zu ergreifen, wenn die Menge nicht sinkt.

3. Verfassungsmäßigkeit der Anwendungsbeschränkungen in § 3b und Anwendungsverbote in §§ 4 bis 4d (neu)

Die vorhandenen aber vor allem zu schaffenden bzw. hier geforderten weiteren Anwendungsbeschränkungen und auch Anwendungsverbote sind auch mit Verfassungsrecht vereinbar.

Sämtliche Bestimmungen, die Einschränkungen (§ 3b) oder Verbote (§§ 4 bis 4d-neu) enthalten, sind Inhalts- und Schrankenbestimmungen i.S.v. Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG. Der Gesetzgeber darf auch Inhalt und Schranken des Eigentums bestimmen. Die das Eigentum ausformenden Vorschriften (des bürgerlichen und) des öffentlichen Rechts legen generell und abstrakt Rechte und Pflichten hinsichtlich solcher Rechtsgüter fest, die als Eigentum im Sinne der Verfassung zu verstehen sind. Solche Vorschriften bleiben Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentums auch dann, wenn sie konkrete Vermögenspositionen ganz oder teilweise entziehen oder hierzu für den Einzelfall die Grundlage bilden.¹²

Normen wie § 3b und auch die §§ 4, 4a bis 4d(neu) PflSchAnwVO gestalten das verfassungsrechtlich garantierte Eigentum in dem vorstehenden Sinne näher aus, denn sie regeln, unter welchen Voraussetzungen der Einsatz von Glyphosat zulässig ist. Sie bewirken, dass den Anwendern als Normbetroffenen bei der (wirtschaftlichen) Nutzung ihres Grundeigentums Grenzen gesetzt sind. Die (wirtschaftliche) Nutzung des Grundeigentums wird auf diese Weise reglementiert, die Nutzungsbedingungen und -möglichkeiten werden konkretisiert.¹³

Es kommt noch hinzu, dass die in Art. 20a GG verankerte Verpflichtung des Staates zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen in Verantwortung für zukünftige Generationen eine justiziable Rechtsnorm statuiert, die den politischen Prozess zugunsten ökologischer Belange auch mit Blick auf die künftigen Generationen binden soll.¹⁴ Insofern dürften Eingriffe gerechtfertigt und insbesondere verhältnismäßig sein.¹⁵

¹² Vgl. BVerfG BVerfGE 110, 1 Rn. 89 = NJW 2004, 2073 = NVwZ 2004, 1346.

¹³ Vgl. dazu VG Hamburg, Urt. v. 16.02.2023 – 3 K 2892/22 – NVwZ-RR 2023, 520 ff. zum Anwendungsverbot von Glyphosat in Wasserschutzgebieten.

¹⁴ BVerfG, Beschl. v. 24. März 2021, 1 BvR 288/20, LS Nr. 2e, Rn. 204 ff.

¹⁵ Vgl. auch VG Hamburg, Urt. v. 16.02.2023 – 3 K 2892/22 – NVwZ-RR 2023, 521 ff.

III. Fazit

Der vorliegende Referentenentwurf ist um weitere Anwendungsbeschränkungen und auch Verbote des Einsatzes von glyphosathaltigen Produkten zu ergänzen, damit möglichst Schäden durch den umstrittenen Einsatz von Glyphosat von vornherein minimiert werden.

Festzuhalten ist, dass der Gesetzgeber den in Art. 20a GG enthaltenen Auftrag zu beachten hat, nämlich auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen. Dazu gehören der Erhalt der biologischen Vielfalt und die Sicherung eines artgerechten Lebens bedrohter Tier- und Pflanzenarten. Dem Art. 20a GG kommt heute in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eine größere Bedeutung zu und legt dem Gesetzgeber und auch den übrigen staatlich Handelnden beachtliche Bindungen auf.

Rechtsanwältin
Dr. Michéle John