

Biologische Bundesanstalt für Land- und Forstwirtschaft, Braunschweig

## § 15 b Pflanzenschutzgesetz (PflSchG) – die transnationalen Wirkungen

Transnational effects of § 15b of the new German Crop Protection Act

Stand: Sommer 2002

Gerhard Gündermann

### Zusammenfassung

Mit der Novellierung des Pflanzenschutzgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Mai 1998 (BGBl. I S. 971, 1527, 3512) wurde die Richtlinie des Rates vom 15. Juli 1991 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln (91/414/EWG) in deutsches Recht umgesetzt. Damit wurde auch ein übergreifendes Rechtsinstitut umgesetzt, das die Grundlagen des deutschen Pflanzenschutzrechtes modifiziert. Der Beitrag stellt das Rechtsinstitut der gegenseitigen Anerkennung dar und analysiert seine Folgen für das deutsche Recht. Die Risikobewertung ist im Rahmen der gegenseitigen Anerkennung durch den Mitgliedsstaat nicht mehr überprüfbar. Nationale Prüf- und Handlungskompetenz verbleibt auf der Managementebene bei der Vergleichbarkeit von Landwirtschaft, Gesundheit und Umwelt.

**Stichwörter:** Gegenseitige Anerkennung, nationaler Prüfgegenstand, Wirkungen

### Abstract

Germany has implemented EC Directive 91/414/EEC of 15 July 1991 on the placing of plant protection products on the market in national law by enacting a new Act on the Protection of Crop Plants which was published on 14 May 1998 in the Federal Law Gazette (Bundesgesetzblatt – BGBl.) I pp. 971, 1527, 3512. This meant implementation of an overriding legal institution modifying the bases of German crop protection law. This article explains the legal institution of mutual recognition and its consequences for German law. With mutual recognition of product authorisations, it is no longer possible for Member States to control the risk evaluation process. National competence of control and action persists on the management level, provided agricultural, health and environmental conditions are comparable.

**Key words:** Mutual recognition, subject of national control, effects

### Einleitung

Die nationalen Verwaltungsrechtsordnungen werden europäisiert. Europäisches Gemeinschaftsrecht, Europäisches Konventionsrecht und Europäisches Richterrecht wirken auf die Verwaltungsrechte der EG-Mitgliedsstaaten. Besonders weitreichende Folgen hat das Europäische Recht dort, wo es neuartige Rechtsinstitute schafft, die von nationalen Verwaltungsrechtsordnungen

rezipiert und in ihren Strukturen integriert werden müssen. Ein Beispiel dafür ist der transnationale Verwaltungsakt. Eine Reihe von EG-Richtlinien verpflichtet die nationalen Behörden, die Verwaltungsentscheidungen anderer Mitgliedsstaaten wie eigene anzuerkennen, dazu gehört auch Artikel 10 der RiL<sup>1)</sup>. Diese nationalen Verwaltungsakte haben als Folge des Anerkennungsprinzips nicht nur nationale, sondern transnationale Wirkung. Die Autonomie des nationalen Verwaltungsverfahrens wird damit von gemeinschaftsrechtlichen Rechtsgrundsätzen durchdrungen<sup>2)</sup>.

### Entwicklung des Anerkennungsprinzips

Das in Artikel 10 der RiL verankerte Anerkennungsprinzip hat wie die verschiedenen in anderen EG-Richtlinien verankerten Anerkennungen<sup>3)</sup> seine Vorentwicklung in der „Cassis-de-Dijon-Doktrin“ des Europäischen Gerichtshofes (EuGH)<sup>4)</sup>. Der EuGH hat in diesem Urteil entschieden, dass es keinen stichhaltigen Grund dafür gebe, zu verhindern, „dass in einem Mitgliedsstaat rechtmäßig hergestellte und in Verkehr gebrachte alkoholische Getränke in anderen Mitgliedsstaaten eingeführt werden“<sup>5)</sup>. Diese Doktrin legt die Kommission in Folge der Vielzahl der Entscheidungen des EuGH generell dahingehend aus, dass in einem Mitgliedsstaat rechtmäßig hergestellte und vermarktete Erzeugnisse auch in anderen Mitgliedsstaaten zugelassen sind. Ihre Einfuhr darf nicht beschränkt werden, weil im Herstellungsstaat bestimmte Ziele von Handelsregelungen mit anderen Mitteln verfolgt werden als im Einfuhrstaat<sup>6)</sup>. Diese Doktrin gilt nicht nur im Bereich der Warenfreiheit, sondern auch auf dem Sektor der Dienstleistungsfreiheit. Zwischenzeitlich wurde dieses Anerkennungsprinzip auf alle Bereiche, die für die Verwirklichung der EG-Grundfreiheiten relevant sind, ausgedehnt. Für verschie-

<sup>1)</sup> Richtlinie 91/414/EWG des Rates vom 15. Juli 1991 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln – RiL –

<sup>2)</sup> Vergl. PAGENKOPF, Zum Einfluss des Gemeinschaftsrechtes auf nationales Wirtschaftsverwaltungsrecht – Versuch einer praktischen Einführung, NVwZ 1993, 216 (219 f.)

<sup>3)</sup> Vergl. z. B. Art. 4 der Richtlinie 98/8/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Febr. 1998 über das Inverkehrbringen von Biozid-Produkten

<sup>4)</sup> EuGHE 1979, 649 ff. – RS 120/78; OPPERMANN, Europarecht, München 1991, S. 450 mwN

<sup>5)</sup> EuGHE 1979, 649 (664)

<sup>6)</sup> Mitteilung der Kommission an die Mitgliedsstaaten, ABl. 1980, C 256/2ff.

dene behördliche Produktzulassungen, so auch für Pflanzenschutzmittelzulassung aus anderen Mitgliedsstaaten<sup>7)</sup>, wurde dies etabliert. Da eine Gemeinschaftsregelung vorliegt, ist § 15 b Pflanzenschutzgesetz (PflSchG) im Lichte der Richtlinie und dort insbesondere Art. 10 der RiL zu sehen.

Die Anerkennung geht davon aus, dass sowohl der Gesetzgebungsstandard als auch die Verwaltungspraxis in den einzelnen Mitgliedsstaaten ein vergleichbares Niveau haben. Das Anerkennungsprinzip würde ansonsten zu Wettbewerbsverzerrungen führen und wäre nicht mit den Intentionen des EG-Vertrages vereinbar. Das Anerkennungsprinzip verfestigt damit auch den gleichen Wettbewerb in den Mitgliedsstaaten. Das Anerkennungsprinzip wird im Übrigen durch die in der Richtlinie 91/414/EWG etablierten Erleichterungen des Austausches von Informationen der Mitgliedsstaaten untereinander erleichtert<sup>8)</sup>.

Das Anerkennungsprinzip hat jedoch eine rechtsdogmatisch interessante Wirkung. Die Entscheidung einer nationalen Behörde hat damit eine Wirkung, die über die staatlichen Grenzen hinausreicht. Alle Mitgliedsstaaten müssen grundsätzlich fremde Verwaltungsakte anerkennen und so behandeln, als wären sie von ihnen selbst erlassen worden. Diese transnationale Wirkung kommt jedoch nicht durch eine Entscheidung im Einzelfall zustande, sie wird durch Artikel 10 der RiL und die Implementierung in § 15 b PflSchG im Voraus statuiert<sup>9)</sup>.

Nationale Verwaltungsakte gelten deshalb im Bereich des Art. 10 der RiL automatisch in allen Mitgliedsstaaten. Die Entscheidung der Zulassungsbehörde von Pflanzenschutzmitteln gemäß § 15 PflSchG ist damit nicht mehr nur ein nationaler, sondern auch ein transnationaler Verwaltungsakt, soweit diese Rechtswirkung in Art. 10 der RiL statuiert ist. Art. 10 der RiL ist zwischenzeitlich in allen Mitgliedsstaaten in nationales Recht umgesetzt.

### Umfang der transnationalen Wirkung

Die Ausstrahlungskraft eines zugelassenen Pflanzenschutzmittels in einem Mitgliedsstaat auf die anderen Mitgliedsstaaten ist grundsätzlich umfassend. § 15 b PflSchG statuiert diese Wirkung auf Deutschland unter der Voraussetzung, dass

- der Wirkstoff des Pflanzenschutzmittels in Anhang I der Richtlinie 91/414/EWG eingetragen
- (§ 15 b Abs. 1 Nr. 2 PflSchG) und
- nachweislich in einem Mitgliedsstaat zugelassen ist (§ 15 b Abs. 6 Satz 1 PflSchG).

Eine Zulassung vor der Entscheidung der Europäischen Gemeinschaft über die Aufnahme des Wirkstoffes in Anhang I der Richtlinie 91/414/EWG gemäß § 15 c PflSchG scheidet damit aus.

Die vorzulegenden Antragsunterlagen dienen dem Nachweis des Entsprechens der im Inland bedeutsamen Verhältnisse (§ 15 b Abs. 1 Nr. 3 und § 15 b Abs. 6 S. 1 PflSchG). Ein Nachweis über den gestellten Antrag, den hierzu eingereichten Unterlagen, dem Prüfungsverfahren und den Prüfungsergebnissen aus den anderen Mitgliedsstaaten ist damit grundsätzlich nicht erforderlich, unabhängig davon, ob das Verfahren nach § 15 b PflSchG damit erleichtert würde oder nicht. Der Antragsteller hat gemäß § 15 b Abs. 6 Satz 1 PflSchG nur durch geeignete Angaben und Unterlagen nachzuweisen, dass das Pflanzenschutzmittel in einem anderen Mitgliedsstaat zugelassen ist. Da weitergehende gesetzliche Regelungen nicht getroffen sind und der Behörde die

Verpflichtung zur umfassenden Aufklärung des Sachverhaltes obliegt<sup>10)</sup>, genügt der Nachweis der Zulassung des Pflanzenschutzmittels. Der Antragsteller trägt hierfür die Beweislast. Dieser eingeschränkten Nachweispflicht kann auch nicht aus Sicht einer Zulassungsbehörde entgegengehalten werden, dass Mitgliedsstaaten keine Akten über das zugelassene Produkt haben. Gemäß Art. 9 Abs. 5 der RiL ist der jeweilige Mitgliedsstaat verpflichtet eine Akte über jeden Antrag auf Zulassung eines Pflanzenschutzmittels anzulegen mit dem dort vorgegebenen Mindestinhalt. Der Mitgliedsstaat, bei dem ein Antrag auf Anerkennung der Zulassung gestellt wurde, hat unter anderem auch das Recht auf Akteneinsicht gemäß Art. 9 Abs. 5 S. 2 der RiL bei dem Mitgliedsstaat, wo die Zulassung ausgesprochen wurde.

Bestehen Bedenken hinsichtlich der Risikobewertung, die nicht aus der fehlenden Vergleichbarkeit herrühren<sup>11)</sup>, so wird nach dem Verfahren gemäß Artikel 19 der RiL entschieden. Die Entscheidung der Europäischen Gemeinschaft ist zwingend in dem Mitgliedsstaat umzusetzen<sup>12)</sup>, der das Verfahren nach Art. 19 der RiL ausgelöst oder beantragt hat.

Nationaler Prüfgegenstand ist die Vergleichbarkeit hinsichtlich der Landwirtschafts-, Gesundheits- und Umweltseite. Die Prüfung betrifft jedoch nicht die Frage der Bewertung und Zulassung des Pflanzenschutzmittels an sich, sondern nur ob die getroffenen Restriktionen durch Anwendungsbestimmungen, Auflagen, Hinweise etc. für Deutschland ausreichend, praktikabel und rechtsstaatlich umsetzbar sind. Der nationale Prüfrahmen ist damit eingengt. Diese der Zulassungsbehörde verbliebene Prüfung ist auch dadurch bedingt, weil die Richtlinie 91/414/EWG insoweit weder spezifische Vorgaben macht noch Rahmenkriterien für diese Restriktionen vorgibt<sup>13)</sup>. Eine weitergehende Prüfung über die vom anderen Mitgliedsstaat getroffenen Restriktionen hinaus wäre ein Verstoß gegen Art. 10 der RiL und insbesondere gegen Art. 30 EGV<sup>14)</sup>. Eine Berufung des Mitgliedsstaates auf Art. 28 EGV ist wegen der vorhandenen gemeinschaftsrechtlichen Regelung nicht möglich, verbleibende mitgliedstaatliche Kompetenzen sind durch Art. 10 der RiL festgelegt.

### Gilt diese Wirkung auch bei einem fehlerhaften transnationalen Verwaltungsakt?

Ein transnationaler Verwaltungsakt muss den Anforderungen entsprechen, die das Recht desjenigen Mitgliedsstaates an ihn stellt, das den Verwaltungsakt erlässt<sup>15)</sup>. Ohne Bedeutung ist damit die Rechtsordnung des Mitgliedsstaates, bei dem der Antrag auf Anerkennung gestellt wurde. Das Ziel des Anerkennungsprinzips, nämlich transnationale Wirkungen, wäre ansonsten nicht zu erreichen. Im Übrigen hat das Richtlinienrecht inzidenter zugrunde gelegt, dass der Normierungsstandard in allen Mitgliedsstaaten vergleichbar ist. Wo dieser Standard nicht vergleichbar ist, hat die Richtlinie 91/414/EWG entsprechende Regelungen getroffen<sup>16)</sup>. Materielle rechtlich bestehen deshalb in den Mitgliedsstaaten auf dem Gebiet des Inverkehrbringens von

<sup>10)</sup> Vergl. hierzu KOPP, VwVfG-Kom., 7. Auflage, § 24 Rdnr. 6 ff

<sup>11)</sup> Vergl. Art. 10 Abs. 3 Satz 1 der RiL: „und Versuche und Analysen nicht akzeptiert werden bzw. das Inverkehrbringen eines Pflanzenschutzmittels in dem betreffenden Gebiet seines Staatsgebietes verweigert . . .“

<sup>12)</sup> Vergl. § 15 Abs. 7 PflSchG

<sup>13)</sup> Vergl. Anhang VI C 1 der RiL

<sup>14)</sup> EGV: Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft vom 25. März 1957 in der konsolidierten Fassung mit Änderungen durch den Vertrag von Amsterdam vom 02. 10. 1997

<sup>15)</sup> Weißbuch Rdnr. 77 „Schlussfolgerungen der Kommission zum Cassis-de-Dijon-Urteil, ABIEG 1980 Nr. C 256/2

<sup>16)</sup> Vergl. zum Beispiel Art. 9 Abs. 5 der RiL

<sup>7)</sup> Art. 10 der RiL

<sup>8)</sup> Vergl. Art. 12 der RiL

<sup>9)</sup> Vergl. auch SCHMIDT-ASSMANN, Deutsches und Europäisches Verwaltungsrecht, DVBl 1993, 924 (935)

Pflanzenschutzmitteln durch die Umsetzung der Richtlinie keine erheblichen Unterschiede.

Unter Zugrundelegung dieses Prüfmaßstabes könnte konsequent davon ausgegangen werden, dass ein rechtswidriger Verwaltungsakt keine transnationalen Wirkungen entfaltet. Dies würde bedeuten, dass eine nationale Behörde einen Verwaltungsakt eines anderen Mitgliedsstaates ignoriert, wenn sie den Verwaltungsakt für rechtswidrig hält. Eine solche Verwerfungskompetenz würde die gerade mit dem Anerkennungsprinzip beabsichtigten Erleichterungen bei der Ausübung von EG-Freiheiten nicht nur erschweren, sondern verhindern. Die durch die Richtlinie 91/414/EWG eingeräumte Kompetenz der Mitgliedsstaaten der Entscheidungszuständigkeit für alle Mitgliedsstaaten im Rahmen des Art. 10 der RiL würde durch eine Verwerfungskompetenz in Frage gestellt werden.

Ein transnationaler Verwaltungsakt ist deshalb wirksam und muss beachtet werden, unabhängig davon, ob er rechtmäßig oder rechtswidrig ist. Etwas anderes gilt für nichtige Verwaltungsakte. Die Zulassungsbehörde darf sie ignorieren. Bei der Nichtigkeit ist jedoch das Recht des erlassenden Staates, nicht die Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland zugrunde zu legen, da die Wirkung eines transnationalen Verwaltungsaktes vom erlassenden Staat ausgeht und die Rechtsordnungen in den Mitgliedsstaaten im Wesentlichen gleich sind.

### **Wer überprüft die Rechtmäßigkeit dieser transnationalen Zulassung und wer kann eine rechtswidrige Zulassung aufheben?**

Die transnationale Zulassung hat eine gemeinschaftsweite Wirkung aus der antizipierten Anerkennung einer „fertigen“ Zulassung im Gegensatz zur gemeinschaftlichen „Fertigstellung“ eines Bescheides wie zum Beispiel gemäß Art. 13 Abs. 1 der Richtlinie 2001/18/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. März 2001 über die absichtliche Freisetzung gentechnisch veränderter Organismen in die Umwelt und zur Aufhebung der Richtlinie 90/220/EWG. Bei der gemeinschaftlichen „Fertigstellung“ liegt die Beteiligung des Mitgliedsstaates vor dem Erlass des Bescheides und nicht zwischen nationalem Erlass und transnationaler Anerkennung. Dahingestellt kann hier bleiben, wie diese Mitwirkungshandlung der Mitgliedsstaaten zu qualifizieren ist, ob es nur beratende Mitwirkung ist oder ob die

Behörde den Bescheid nicht ohne Zustimmung des anderen Mitgliedsstaates erlassen kann und damit ein mehrstufiger Verwaltungsakt vorliegt<sup>17)</sup>.

Bei der transnationalen Zulassung ist diese Wirkung durch Art. 10 der RiL statuiert und durch die Umsetzungen in das nationale Recht des jeweiligen Mitgliedsstaates implementiert. Diese Wirkung kann auch nicht im judikativen Bereich anders betrachtet werden als im exekutiven Bereich des Mitgliedsstaates. Die „Konzentrationswirkung“ dieser Regelung hat auch dort ihre Wirkung, eine Überprüfungs- und Aufhebungskompetenz hat nur der Mitgliedsstaat, der die Zulassung ausgesprochen hat. Eine EG-weite Wirkung eines zugelassenen Pflanzenschutzmittels im Rahmen des Art. 10 der RiL wäre auch ansonsten nicht zu erreichen. Auch Effektivitätsüberlegungen legen dies nahe, da das Gericht bei seiner Überprüfung nur den Maßstab des Mitgliedsstaates anlegen kann, aus dem die Zulassung stammt. Das Dogma der Gesetzmäßigkeit des Verwaltungshandels hat damit eine Modifizierung erfahren, ausländische transnationale Zulassungen genießen Vorrang vor der deutschen Rechtsordnung<sup>18)</sup>.

### **Schlussbemerkung**

Die Europäisierung des Pflanzenschutzmittelrechts ist ohne Alternative. Neue administrative Handlungszusammenhänge entstehen. Art. 10 der RiL geht zwar von einer rechtstechnisch praktikablen, aber nicht unbedingt von einer dogmatisch exakten Angleichung und Verzahnung des Rechtes der Mitgliedsstaaten untereinander aus. Die Gleichwertigkeit der Grundvoraussetzungen schafft die Richtlinie 91/414/EWG. Waren im Pflanzenschutzrecht bisher Rechtsetzung und Rechtsprechung die Motoren der Europäisierung, muss nunmehr auch das Verwaltungsrecht diese Gestaltungsaufgabe aufnehmen. § 15 b PflSchG hat diese Gestaltungsaufgabe etabliert.

*Kontaktanschrift: Vizepräsident Dr. Gerhard Gündermann, Biologische Bundesanstalt für Land- und Forstwirtschaft, Messeweg 11/12, D-38104 Braunschweig*

<sup>17)</sup> Vergl. MAURER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 1999, 12. Auflage, S. 16

<sup>18)</sup> Vergl. auch NÄSSLER, Europäisches Richtlinienrecht wandelt deutsches Verwaltungsrecht, 1994, S. 82 ff mwN