

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 Ausnahmenvorschrift 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.