

## **Braunschweiger Urteil Biodiversitätsauflagen**

Das Verwaltungsgericht Braunschweig (VG Braunschweig) hatte über die ersten Klagen gegen die nur bis zum 31.12.2019 befristet erteilten Pflanzenschutzmittel-Zulassungen aufgrund der **UBA Biodiversitätsauflage** wie folgt entschieden:

1. Das Verwaltungsgericht hat der Klage gegen die Befristung **stattgegeben** und hält die UBA-Biodiversitätsauflage für **rechtswidrig**.
2. Dem BVL wurde aufgegeben, unter Berücksichtigung der Rechtsauffassung des Gerichts über den Zulassungsantrag **neu zu entscheiden**.
3. In der mündlichen Verhandlung erläuterte das Gericht, warum nach seiner Rechtsansicht die kurze Zulassungsdauer sowie die dafür ursächliche und mit dem Einvernehmen des UBAs geforderte „Biodiversitätsauflagen“ **rechtlich unzulässig** seien.
4. Die Zulassung entsprechend der Selbstbindung der Verwaltung i. V. m. dem Gleichbehandlungsgrundsatz hätte nicht bis zum 31.12.2019 befristet werden dürfen. Vielmehr hätte die **Zulassung bis zum Ende der Wirkstoff-Genehmigung zuzüglich einem Jahr erteilt werden müssen**.
5. Das UBA habe sein Einvernehmen zu Unrecht mit der Biodiversitätsauflage verknüpft. Das **EU-weit harmonisierte EU-Zulassungsrecht sehe nicht vor, dass Anwender zur Anlage von Kompensationsflächen verpflichtet werden könnten**. Die Auflage habe daher keine gesetzliche Grundlage.
6. Darüber hinaus gebe es (noch) **keine** von der dafür zuständigen Behörde, der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA), **anerkannte Methode**.

Das Verwaltungsgericht Braunschweig hat die von BMEL vertretene Ansicht (die vom BVL, BMJV und BMI geteilt worden war) bestätigt, dass die Biodiversitätsauflage rechtswidrig ist.

Da die Klägerin (Zulassungsinhaber) obsiegt hat, wird sie keine Berufung einlegen. Die Beklagte (die Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch das BVL) könnte Berufung einlegen (Frist: 1 Monat nach Zustellung des schriftlichen Urteils).

UBA und BMU versuchen zur Zeit, BVL /BMEL zu diesem Schritt zu bewegen. Da das UBA ist kein Prozessbeteiligter ist, kann es selbst keine Rechtsmittel ergreifen.

Das UBA wünscht ausdrücklich eine **EuGH-Entscheidung**: Die vom BMEL, BMI und BMJV vertretene Rechtsansicht, die vom VG Braunschweig ausdrücklich bestätigt wurde, erscheint ihm nicht ausreichend.

Folgen: Sollte ein Rechtsmittel gegen die VG-Urteile eingelegt werden, dürfte das UBA wahrscheinlich künftig in zahlreichen weiteren Fällen sein Einvernehmen an die Erteilung von

Biodiv-Auflagen knüpfen bis zu einer Entscheidung des EuGHs, die erst in **mehreren Jahren** zu erwarten wäre.

Mittelfristig müssten dann viele, evtl. sogar die meisten deutsche Landwirte peu à peu mindestens **10 % ihrer Ackerflächen entschädigungslos und ohne Gesetzesgrundlage stilllegen und als Biodiversitätsfläche pflegen**. Denn es ist nur eine Frage der Zeit, bis alle derzeit bestehenden Zulassungen dann mit dieser Anwendungsbestimmung versehen werden müssten.

Das BVL sollte aber schon deshalb keine Berufung einlegen, weil bei einem Abwarten bis zu einer zweitinstanzlichen Entscheidung **mindestens zwei weitere Jahre vergehen** dürften. Bis dahin dürfte die UBA-Verweigerungshaltung dazu führen, dass etliche Pflanzenschutzmittel nicht mehr den deutschen Landwirten zur Verfügung stehen und damit erhebliche (Wettbewerbs-) Nachteile für die Betriebe entstehen werden. Zudem wäre wegen zunehmend fehlender Wirkstoffe weitere Resistenzbildung zu befürchten.

Durch ein verwaltungsgerichtliches Urteil wird grundsätzlich auch ein notwendiges Einvernehmen ersetzt.

Da das VG Braunschweig nunmehr entschieden hat, besteht kein Anlass zu einem Abwarten weiterer erstinstanzlicher Urteile. Diese würden aller Voraussicht nach genauso ausfallen wie das heutige. Das VG hätte über die vorliegenden Verfahren auch in einem „ordentlichen Musterverfahren“ entscheiden können, wenn bereits mehr als zwanzig Verfahren anhängig gewesen wären.

**Eine zügige Zulassung ist geboten**, insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Zulassungen alle zum 31.12.2019 befristet sind und ein weiteres Verzögern den rechtlichen und ökonomischen Schaden noch vergrößern würde.

Hierbei führt das UBA in einer PM vom 21.10.2019 **unzutreffend** aus:

*„Das Verwaltungsgericht Braunschweig hatte unter anderem entschieden, dass die vom UBA festgestellten Auswirkungen eines Herbizids und eines Insektizids auf die biologische Vielfalt in der Zulassung nicht berücksichtigt werden dürfen, da es noch keinen Bewertungsleitfaden der Europäischen Lebensmittelbehörde EFSA hierfür gebe.“*

Hierbei verwechselt das UBA die **unmittelbaren Auswirkungen** eines Pflanzenschutzmittels auf die Umwelt mit den **mittelbaren Auswirkungen!**

Unrichtig ist, dass es noch keinen Bewertungsleitfaden der Efsa gibt.

Vielmehr ist richtig, dass die Efsa noch **nicht die notwendige wissenschaftliche Bewertungsmethode für nur mittelbare Auswirkungen anerkannt hat**, vgl. dazu das Urteil des VG BS, 9 A 11/19, Rz 40 bis 44. Die EU-VO Nr. 1107/2009 legt verbindlich fest, dass mittelbare

Beeinträchtigungen nur EU-harmonisiert im Zulassungsverfahren betrachtet werden dürfen. (Unmittelbare Auswirkungen auf die Gesundheit von Tier oder Mensch sowie Grundwasser und Umwelt sind selbstverständlich bereits jetzt umfassend Gegenstand der Bewertung. Soweit hier teilweise noch keine Leitlinien der Efsa vorliegen, werden die Risiken nach allgemeinen Standards bewertet. Allen in Deutschland zugelassenen Pflanzenschutzmitteln hat das UBA die Vertretbarkeit für die Umwelt ausdrücklich durch sein Einvernehmen bestätigt.)

Soweit BMU/UBA behaupten, dass die Frage der Berücksichtigung mittelbarer Effekte auf die Umwelt weitreichendere Folgen hätte, und daher der Antrag auf Berufungszulassung gestellt werden müsse, ist die rechtlich nicht belastbar:

1. Bereits aus dem ausdrücklichen Wortlaut der einschlägigen EU-Rechtsverordnung (Art. 4 Abs. 3 Buchst. e iii) Verordnung (EG) Nr. 1107/2009) ergibt sich, dass diese mittelbaren Auswirkungen erst dann in der Pflanzenschutzmittelzulassung berücksichtigt können, wenn die Efsa zuvor **wissenschaftliche Bewertungsmethoden** anerkannt hat.
2. Dies ergibt sich auch aus Sinn und Zweck und der Historie der EU-Vorschrift. Dies hat das VG Braunschweig ausführlich bestätigt und begründet (vgl. hierzu vgl. dazu das Urteil des VG BS, 9 A 11/19, Rz 40 bis 44.)

BMU/UBA dürften v.a. hinsichtlich der anstehenden Glyphosatentscheidungen Sorge haben, dass die von ihnen gewollte Bewertung mittelbarer Umwelteffekte nicht zulässig ist: In der Glyphosat-Verlängerungsentscheidung der Kommission vom 12.12.2017 steht allerdings nicht, dass Zulassungsbehörden ohne vorherige Anerkennung durch die Efsa mittelbare Biodiversitätsauswirkungen berücksichtigen dürfen. **Das würde auch gegen das EU-Primärrecht verstoßen.**

Zudem hat die Kommission schon in mehreren Stellungnahmen zu Glyphosat-Verboten (z.B. in Belgien oder in Kärnten) darauf hingewiesen, dass die Mitgliedstaaten besondere landwirtschaftliche oder ökologische Verhältnisse darlegen müssen, die anders sind als in der EU.

Es ist daher m.E. unter **keinem Aspekt juristisch vertretbar, gegen die zutreffenden Urteile Anträge auf Berufungszulassungen** zu stellen.

Vielmehr muss das **UBA sofort alle noch ausstehenden Einvernehmen ohne diese Anwendungsbestimmung erteilen**. Hier liegen derzeit 40 weitere noch offene Zulassungen vor, in denen die Antragsteller bereits mit weiteren gerichtlichen Schritten sowie Schadensersatzforderungen gedroht haben. Pro Pflanzenschutzmittel ist pro Jahr mit Gewinnausfällen i.H.v. ca. 1 Mio. € zu rechnen.

Zur **unrichtigen Behauptung des BMU**, das BVL habe Zulassungen ohne das erforderliche Einvernehmen des Umweltbundesamtes (UBA) erteilt:

1. Die Zulassungen enthalten alle für das Jahr 2019 vom UBA verlangten Anwendungsbestimmungen.
2. Die sog. „Anwendungsbestimmung zum Schutz der Biodiversität“, die das UBA mit einem Einvernehmen verknüpft hatte, sollte erst ab dem 1. Januar 2020 einzuhalten sein.

Wörtlich heißt es in dem entsprechenden UBA-Papier:

*„Als Stichtag für diese Beachtung der Anwendungsbestimmung ist der 31.12.2019 vorgesehen, d.h. ab dem 1.1.2010 sind die aus den Anwendungsbestimmungen „Biodiv 1“ und „Biodiv 2“ ergebenden Anforderungen einzuhalten“ (S.4, letzter Abs.). „Die Vorgaben dieser Anwendungsbestimmungen sind vom 1.1.2020 an einzuhalten.“ (S. 3, 2. Absatz.)*

Zurzeit (Stand 23.10.2019) liegen jetzt in insgesamt 66 Fällen entsprechende Erklärungen des UBAs vor, teilweise sind anstehende Zulassungen betroffen (40 Fälle, diese fast ausschließlich Anerkennung bereits bestehender Bewertungen oder Zulassungen anderer MS der mittleren Zone), teilweise Kommentierungen gegenüber berichterstattenden Mitgliedstaaten. Betroffen sind Herbizide und Insektizide, in einigen Fällen auch Fungizide.

Die beiden Pflanzenschutzmittel, die Gegenstand der Urteile des VG Braunschweig waren (Insektizid Fasthrin und Herbizid Corida), sind nicht unverzichtbar, da es bereits ähnliche Mittel auf dem Markt gibt. Das gilt auch für fast alle anderen betroffenen 40 Produkte mit Ausnahme des Insektizids Benevia mit dem Wirkstoff Cyantraniliprole, für das es deshalb auch bereits Notfallzulassungen gegeben hat. (Notfallzulassungen werden in allen Fällen erteilt, in denen ein nicht zugelassenes oder ein für das Anwendungsgebiet nicht zugelassenes PSM unverzichtbar ist in besonderen Notfallsituationen.)

Das OVG Lüneburg hat mit Beschluss vom 10.10.2019 (10 ME 191-19) entschieden, dass der Widerspruch gegen die Befristung (die wegen der UBA-Biodiversitäts-Anwendungsbestimmung vorgenommen worden war) kraft Gesetzes **aufschiebende Wirkung** habe. Damit kann der Antragsteller vorläufig von der Zulassung über den 31.12.2019 Gebrauch machen. Das BVL wird sehr zeitnah allen betroffenen Antragstellern mitteilen, dass die von ihnen eingelegte Widersprüche aufschiebende Wirkung entfalten würden und damit die Zulassungsdauer nicht zum 31.12.2019 endet, sondern die reguläre Frist gelte (Dauer der Wirkstoffgenehmigung zuzüglich einem Jahr). Damit können die betroffenen Pflanzenschutzmittel vorläufig rechtmäßig vermarktet werden.

Es entspricht den **Gepflogenheiten der Koalition**, in Fällen der Nichteinigung zwischen den Ressorts keine positive Entscheidung zu treffen (Enthaltung oder „Nichtstun“: Dies bedeutet im vorliegenden Fall: Einigen sich BMEL und BMU nicht und erteilt auch BK keine Weisung, so wird kein Rechtsmittel eingelegt. Darauf legt die Bundeslandwirtschaftsministerin wert!

## **Bundesministerin Julia Klöckner lehnt deshalb eine Berufung ab:**

*„Ich kann den deutschen Bauern nicht vermitteln, warum BMEL/BVL eine faktische Enteignung in Höhe von mindestens 10 Prozent ihrer Äcker betreiben sollten, wenn das für ihre Kollegen im Rest der EU nicht gilt. Eine Berufung ist auch aussichtslos und würde zu anhaltender Rechtsunsicherheit führen. Die Rechtslage ist aber klar: Das Verwaltungsgericht Braunschweig hat am 4.9.2019 die Biodiversitätsauflage als rechtswidrig bezeichnet.“*

Der Europäische Gerichtshof hat am 1.10.2019 zu Glyphosat entschieden, dass keine Zweifel an der Rechtsgültigkeit der einschlägigen EU-Pflanzenschutzmittel-Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 bestehen.

Sofern BMU angebliche „**Unfairness**“ beklagen sollte:

1. Es ist unzutreffend, dass BVL unfair gegenüber dem UBA gehandelt hat, indem es die Zulassungen befristet zum 31.12.2019 erlassen hat: Das UBA selbst hat ausdrücklich das **Wirksamwerden** seiner Auflagen auf den 1.1.2020 terminiert.
2. Nicht das BVL, sondern das UBA hat unabgestimmt gehandelt, indem es **ohne** die sonst übliche vorherige **Abstimmung** mit den drei anderen Zulassungsbehörden einseitig und zudem unausgegrenzte Bestimmungen deklariert hat.
3. Das UBA-Vorgehen hat bereits zu zahlreichen **Widersprüchen** und verwaltungsgerichtlichen Klagen geführt und führt unweigerlich zu zivilrechtlichen Schadenersatzansprüchen.
4. Das BVL hat als prozessführende Behörde das UBA **voll umfänglich beteiligt** und dessen schriftliche Stellungnahmen dem Gericht übermittelt.
5. Das UBA war bei den mündlichen Verhandlungen anwesend, sein Vertreter hatte sogar **Gelegenheit Stellung** zu nehmen – obwohl nicht Verfahrensbeteiligter.

Sofern BMU einen „Deal“ vorschlagen sollte des Inhalts, dass BVL Rechtsmittel einlegt, UBA dafür ab jetzt ohne Biodiversitätsauflage Einvernehmen erteilt:

1. Weder das deutsche noch das EU-Recht sehen die Möglichkeit vor, dass Bundesministerien oder Behörden **rechtswidrige Vereinbarungen** treffen.
2. Deutschland ist ein Rechtsstaat. Wie das VG Braunschweig in der mündlichen Verhandlung am 4.9.2019 wörtlich und bemerkenswert ausgeführt hat: „Auch Fragen der Biodiversität rechtfertigen es nicht, jenseits des Rechts tätig zu werden.“