

Christian Koenig, Alexander Koof*

Unionsrechtliche Anforderungen an mitgliedstaatliche Risikominderungsmaßnahmen nach Art. 36 Abs. 3 UAbs. 1 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009

Nach den Vorgaben der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 bedarf ein Pflanzenschutzmittel einer Zulassung in jedem einzelnen Mitgliedstaat, in dem das Pflanzenschutzmittel in Verkehr gebracht werden soll. Die Risikobewertung nach Art. 36 Abs. 1 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 nimmt aber ausschließlich der Mitgliedstaat vor, der den Zulassungsantrag gemäß Art. 35 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 prüft. Soweit ein betreffender Mitgliedstaat die Schlussfolgerung der durch den prüfenden Mitgliedstaat vorgenommenen Risikobewertung nicht teilt, regelt Art. 36 Abs. 3 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 die tatbestandlichen Voraussetzungen für eine abweichende Entscheidung. Die Festsetzung von Risikominderungsmaßnahmen setzt nach der ständigen Rechtsprechung in Deutschland gemäß Art. 36 Abs. 3 UAbs. 1 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 in tatbestandlicher Hinsicht voraus, dass (1) in einem Mitgliedstaat entweder (a) spezifische Verwendungsbedingungen oder (b) spezifische ökologische oder landwirtschaftliche Bedingungen vorliegen und (2) ein Mitgliedstaat hinsichtlich des zuzulassenden Pflanzenschutzmittels Bedenken in Bezug auf die Gesundheit von Mensch und Tier oder die Umwelt hat. In der Literatur wird hingegen die Rechtsauffassung vertreten, dass Risikominderungsmaßnahmen nach Art. 31 Abs. 3 und 4 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 auch dann zulässig seien, wenn keine spezifischen Verwendungsbedingungen oder spezifische ökologische oder landwirtschaftliche Bedingungen vorlägen. Die Festlegung abweichender Risikominderungsmaßnahmen durch einen beteiligten Mitgliedstaat setze lediglich voraus, dass dieser Bedenken in Bezug auf die Gesundheit von Mensch und Tier oder die Umwelt hat. Der vorliegende Beitrag untersucht, ob die erweiterte Auslegung von Art. 36 Abs. 3 UAbs. 1 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 in grammatikalischer, systematischer, teleologischer und historischer Hinsicht mit dem Regelungskonzept der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 vereinbar ist.

I. Einführung

Die Verordnung (EG) Nr. 1107/2009¹ regelt die Zulassung von Pflanzenschutzmitteln. Gemäß Art. 33 Abs. 1 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 hat ein Antragsteller eine Zulassung in jedem einzelnen Mitgliedstaat zu beantragen, in dem das Pflanzenschutzmittel in Verkehr gebracht werden soll. Die Risikobewertung nach Art. 36 Abs. 1 UAbs. 1 und 2 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 nimmt jedoch ausschließ-

lich der Mitgliedstaat vor, der den Zulassungsantrag gemäß Art. 35 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 prüft (sog. zonal Rapporteur Member State, zRMS).² Dies ohne, dass die Bewertung von den anderen Mitgliedstaaten, die derselben Zone angehören,³ genehmigt werden müsste.⁴

Nach Art. 36 Abs. 1 UAbs. 1 Satz 1 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 hat der prüfende Mitgliedstaat eine unabhängige, objektive und transparente Bewertung unter Berücksichtigung des neuesten Stands von Wissenschaft und Tech-

DOI: 10.21552/stoffr/2026/2/3

* Prof. Dr. iur. Christian Koenig, LL.M. (LSE) ist Direktor des Zentrums für Europäische Integrationsforschung (ZEI) und Professor für Rechtswissenschaften an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn. Der Autor hat im Jahre 2021 ein Rechtsgutachten zu den unionsrechtlichen Anforderungen an mitgliedstaatliche Risikominderungsmaßnahmen nach Art. 31 Abs. 3 und 4 in Verbindung mit Art. 36 Abs. 3 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 erstellt. Dr. iur. Alexander Koof (ORCID: 0000-0003-4041-9984) ist Partner und Rechtsanwalt in der auf das Pflanzenschutzmittelrecht spezialisierten Kanzlei KOOF Rechtsanwälte PartmbB (Linnich). Kontakt: info@koof.com.

1 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, ABl. L 309, 24.11.2009, S. 1–50; aktuelle konsolidierte Fassung: 21.11.2022, Dokument 02009R1107-20221121.

2 Gemäß Art. 35 Satz 1 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 wird der Antrag von dem Mitgliedstaat geprüft, den der Antragsteller vorgeschlagen hat,

es sei denn, ein anderer Mitgliedstaat in derselben Zone erklärt sich bereit, die Prüfung vorzunehmen. Entgegen zum Teil vertretener Auffassung führt das Vorschlagsrecht der Antragsteller nicht zu einem „race to the bottom“, a. A. *Douhaire*, Mitgliedstaatliche Spielräume bei der Zulassung von Pflanzenschutzmitteln, ZUR 2022, S. 12 (12).

3 Solche Länder, bei denen angenommen wird, dass die landwirtschaftlichen und klimatischen Bedingungen relativ ähnlich sind, wurden vom Verordnungsgeber gemäß Art. 3 Abs. 17 i. V. m. Anhang I Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 zu einer Zone zusammengefasst (Zone A – Norden: Dänemark, Estland, Finnland, Lettland, Litauen und Schweden; Zone B – Mitte: Belgien, Deutschland, Irland, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Polen, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn, Vereinigtes Königreich; Zone C – Süden: Bulgarien, Frankreich, Griechenland, Italien, Malta, Portugal, Spanien, Zypern). VG Braunschweig, Urteil vom 28.5.2025 – 1 A 265/21, S. 14.

4 EuGH, Urteil vom 25.4.2024 – C-308/22 – PAN Europe/Ctgb, juris Rn. 55; vgl. auch VG Braunschweig, Urteil vom 28.5.2025 – 1 A 41/22, Rn. 31.

nik und unter Heranziehung der zum Zeitpunkt des Antrags verfügbaren Leitlinien vorzunehmen. Er wendet gemäß Art. 36 Abs. 1 UAbs. 2 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 die in Art. 29 Abs. 6 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 genannten einheitlichen Grundsätze für die Bewertung und Zulassung von Pflanzenschutzmitteln an, um so weit wie möglich festzustellen, ob das Pflanzenschutzmittel bei Verwendung gemäß Art. 55 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 in derselben Zone und unter realistisch anzunehmenden Verwendungsbedingungen die Anforderungen gemäß Art. 29 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 erfüllt. Der prüfende Mitgliedstaat gibt gemäß Art. 36 Abs. 1 UAbs. 1 Satz 2 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 allen Mitgliedstaaten in der gleichen Zone die Gelegenheit zu einer Stellungnahme, die in der Bewertung berücksichtigt wird.

Gemäß Art. 36 Abs. 2 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 gewähren oder verweigern die beteiligten Mitgliedstaaten (sog. concerned Member State, cMS) die Zulassung auf der Grundlage der Schlussfolgerungen aus der Bewertung durch den prüfenden Mitgliedstaat.⁵ Eine weitergehende Prüfungskompetenz im Hinblick auf die Entscheidung des prüfenden Mitgliedstaats kommt den beteiligten Mitgliedstaaten grundsätzlich nicht zu.⁶ Soweit ein beteiligter Mitgliedstaat die Schlussfolgerung der gemäß Art. 36 Abs. 1 UAbs. 1 und 2 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 durch den prüfenden Mitgliedstaat vorgenommenen Risikobewertung nicht teilt, regelt Art. 36 Abs. 3 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 die tatbestandlichen Voraussetzungen für eine abweichende Entscheidung.⁷ Insoweit bestimmt Art. 36 Abs. 3 UAbs. 1 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009, dass abweichend von Art. 36 Abs. 2 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 und vorbehaltlich des

Gemeinschaftsrechts geeignete Bedingungen in Bezug auf die Anforderungen gemäß Art. 31 Abs. 3 und 4 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 und andere Maßnahmen zur Risikominderung, die sich aus den spezifischen Verwendungsbedingungen ergeben, festgelegt werden können. Können die Bedenken eines Mitgliedstaats in Bezug auf die Gesundheit von Mensch und Tier oder die Umwelt nicht durch die Festlegung nationaler Maßnahmen zur Risikominderung gemäß Art. 36 Abs. 3 UAbs. 1 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 ausgeräumt werden, so kann ein Mitgliedstaat nach Art. 36 Abs. 3 UAbs. 2 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 die Zulassung des Pflanzenschutzmittels in seinem Gebiet verweigern, wenn er angesichts spezifischer ökologischer oder landwirtschaftlicher Bedingungen berechtigten Grund zu der Annahme hat, dass das betreffende Produkt noch immer ein unannehmbares Risiko für die Gesundheit von Mensch und Tier oder die Umwelt darstellt. Nach der ständigen Rechtsprechung bilden die in Art. 36 Abs. 3 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 festgelegten Ausnahmen die einzigen Gründe, auf die sich ein Mitgliedstaat berufen kann, um einer von einem anderen Mitgliedstaat erteilten Zulassung die Anerkennung zu versagen.⁸ Das zonale Verfahren lässt keinen Raum für eine Versagung der Zulassung eines Pflanzenschutzmittels aus anderen als den in Art. 36 Abs. 3 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 genannten Gründen.⁹

In zonalen Zulassungsverfahren gemäß Art. 33 ff. Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 und in Verfahren der gegenseitigen Anerkennung gemäß Art. 40 ff. Verordnung (EG) Nr. 1107/2009¹⁰ setzt die Festsetzung von abweichenden Risikominderungsmaßnahmen nach der Rechtsprechung des VG Braunschweig gemäß Art. 36 Abs. 3 UAbs. 1 Verordnung

5 EuGH, Fn. 4, Rn. 56; vgl. auch VG Braunschweig, Fn. 4, Rn. 32.

6 Vgl. etwa VG Braunschweig, Beschluss vom 17.12.2025 – 1 B 280/25, S. 13; VG Braunschweig, Urteile vom 30.11.2016 – 9 A 27/16 und 9 A 28/16 (zur gegenseitigen Anerkennung); VG Braunschweig, Urteil vom 12.4.2018 – 9 A 26/16, juris (zum zonalen Zulassungsverfahren); VG Braunschweig, Fn. 4, Rn. 32; bestätigt durch Nds. OVG, Beschluss vom 10.12.2019 – 10 LA 333/18, S. 6 und Nds. OVG, Beschluss vom 19.5.2025 – 10 ME 33/25, Rn. 37. Die Einhaltung der Modalitäten dieses Verfahrens ermöglicht eine Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten. Eine solche Eingrenzung des Handlungsspielraums der Mitgliedstaaten in den Verfahren zur Zulassung von Pflanzenschutzmitteln folgt aus der Harmonisierung der geltenden Vorschriften mit dem Ziel, die Verfahren zu vereinfachen und Kohärenz in allen Mitgliedstaaten zu gewährleisten. Vgl. EuGH, Fn. 4, Rn. 62 f. Auch bei einer Verlängerung der Zulassung nach Art. 32 Abs. 1 UAbs. 2 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 kommen dem betreffenden Mitgliedstaat weiterreichende Befugnisse hinsichtlich einer eigenständigen Überprüfung der vom prüfenden Mitgliedstaat bewerteten Zulassungsvoraussetzungen nicht zu. Denn die Festlegung der Zulassungsdauer ist nach Art. 32 Abs. 1 UAbs. 1 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 Bestandteil der Zulassung. Nds. OVG, Beschluss vom 19.5.2025 – 10 ME 33/25, Rn. 37; VG Braunschweig, Beschluss vom 11.11.2023 – 1 B 339/23, juris Rn. 20.

7 EuGH, Fn. 4, Rn. 57. Außerhalb des Anwendungsbereichs des Art. 36 Abs. 3 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 kommt den beteiligten Mitgliedstaaten keine eigene Bewertungs- und Entscheidungskompetenz zu. Die beteiligten Mitgliedstaaten sind weder befugt noch verpflichtet, die vom prüfenden Mitgliedstaat erteilte Zulassung und dessen Bewertung auf

ihre Rechtmäßigkeit zu überprüfen. Vgl. VG Braunschweig, Urteil vom 30.11.2016 – 9 A 27/16, juris Rn. 36 ff.; VG Braunschweig, Urteil vom 12.4.2018 – 9 A 44/16, juris Rn. 78 ff. Raum für eine eigenständige Überprüfung außerhalb des Anwendungsbereichs des Art. 36 Abs. 3 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 besteht nur dann, wenn sich aufdrängt, dass ein Referenzmitgliedstaat die im jeweiligen Zulassungsverfahren zu beachtenden Rechtsvorschriften systematisch verletzt. Vgl. VG Braunschweig, Urteil vom 30.11.2016 – 9 A 27/16, juris Rn. 41; VG Braunschweig, Urteil vom 12.4.2018 – 9 A 44/16, juris Rn. 78 f.; ausführlich Koof, Zulassung von Pflanzenschutzmitteln im zonalen Zulassungsverfahren, StoffR 2018, S. 205; Wenning/Koof, Die Zulassung von Pflanzenschutzmitteln und die Urteile des EuGH vom 25.4.2024 – Zum Prinzip der gegenseitigen Anerkennung und dem neuesten Stand von Wissenschaft und Technik, StoffR 2024, S. 94.

8 Zuletzt VG Braunschweig, Beschluss vom 17.12.2025 – 1 B 280/25, S. 13; Nds. OVG, Beschluss vom 19.5.2025 – 10 ME 33/25, Rn. 26; EuGH, Fn. 4, Rn. 63; VG Braunschweig, Urteil vom 12.4.2018 – 9 A 44/16, juris Rn. 81 ff.; VG Braunschweig, Urteil vom 12.4.2018 – 9 A 26/16, juris Rn. 58 f.

9 Zuletzt VG Braunschweig, Beschluss vom 17.12.2025 – 1 B 280/25, S. 13; Nds. OVG, Fn. 8, Rn. 26; EuGH, Fn. 4, Rn. 63; VG Braunschweig, Urteil vom 12.4.2018 – 9 A 44/16, juris Rn. 81 ff.; VG Braunschweig, Urteil vom 12.4.2018 – 9 A 26/16, juris Rn. 58 f.

10 Die nationale Rechtsprechung stellt das zonale Zulassungsverfahren und das Verfahren der gegenseitigen Anerkennung in Bezug auf Art. 36 Abs. 3 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 gleich. Siehe VG Braunschweig, Urteil vom 12.4.2018 – 9 A 26/16, juris Rn. 56.

(EG) Nr. 1107/2009 in tatbestandlicher Hinsicht voraus, dass (1) in einem Mitgliedstaat entweder (a) spezifische Verwendungsbedingungen oder (b) spezifische ökologische oder landwirtschaftliche Bedingungen vorliegen und (2) ein Mitgliedstaat hinsichtlich des zuzulassenden Pflanzenschutzmittels Bedenken in Bezug auf die Gesundheit von Mensch und Tier oder die Umwelt hat.¹¹ Das Nds. OVG hat bestätigt, dass Risikominderungsmaßnahmen nur dann zulässig sind, sofern „spezifische Verwendungsbestimmungen“ (Art. 36 Abs. 3 UAbs. 1 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009) oder „spezifische ökologische oder landwirtschaftliche Bedingungen“ (Art. 36 Abs. 3 UAbs. 2 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009) vorliegen.¹² Die betreffenden Mitgliedstaaten, denen eine Bewertung durch einen prüfenden Mitgliedstaat gemäß Art. 36 Abs. 1 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 zur Verfügung steht, können (nur) innerhalb der in Art. 36 Abs. 3 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 vorgesehenen Grenzen (spezifischer ökologischer oder landwirtschaftlicher Bedingungen in seinem Gebiet) Maßnahmen zur Risikominderung vorschreiben, um ein unannehmbares Risiko für die Gesundheit für Mensch und Tier oder die Umwelt auszuschließen.¹³

Seit etwa 2020 wird in der Literatur die Rechtsauffassung vertreten, dass abweichende Risikominderungsmaßnahmen nach Art. 31 Abs. 3 und 4 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 auch dann zulässig seien, wenn keine spezifischen Verwendungsbedingungen oder spezifische ökologische oder landwirtschaftliche Bedingungen vorlägen.¹⁴ Risikominderungsmaßnahmen könnten gemäß Art. 36 Abs. 3 UAbs. 1 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 auch ohne das Vorliegen spezifischer Verwendungsbedingungen oder spezifischer ökologischer oder landwirtschaftlicher Bedingungen zulässig festgesetzt werden, wenn sie Maßnahmen im Sinne des Art. 31 Abs. 3 und 4 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 darstellen. Die Festlegung abweichender Risikominderungsmaßnahmen durch einen beteiligten Mitgliedstaat setze lediglich voraus, dass dieser „Bedenken in Bezug auf die

Gesundheit von Mensch und Tier oder die Umwelt“ hat.¹⁵ Dies ergebe sich im Wesentlichen aus der englischen sowie der französischen Sprachfassung des Wortlauts von Art. 36 Abs. 3 UAbs. 1 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009. Danach beziehe sich der Halbsatz „die sich aus den spezifischen Verwendungsbedingungen ergeben“ nur auf die „anderen Maßnahmen zur Risikominderung“. ¹⁶ Zudem werden teleologische Argumente angeführt.¹⁷

Der vorliegende Beitrag untersucht, ob die erweiterte Auslegung von Art. 36 Abs. 3 UAbs. 1 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 in grammatikalischer, systematischer, teleologischer und historischer Hinsicht mit dem Regelungskonzept der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 vereinbar ist.¹⁸

II. Erfordernis der spezifischen Verwendungsbedingungen oder spezifischen ökologischen oder landwirtschaftlichen Bedingungen

1. Entstehungsgeschichte von Art. 31 Abs. 3 und 4 in Verbindung mit Art. 36 Abs. 3 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009

Zunächst ist im Wege der historischen Auslegung zu untersuchen, ob sich die Voraussetzung der „spezifischen Verwendungsbedingungen“ gemäß Art. 36 Abs. 3 UAbs. 1 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 nur auf „andere Maßnahmen zur Risikominderung“ oder auch auf „geeignete Bedingungen in Bezug auf die Anforderungen gemäß Art. 31 Abs. 3 und 4“ bezieht.

Auf unionsrechtlicher Ebene weisen historische und teleologische Erwägungen regelmäßig zahlreiche Parallelen auf.¹⁹ Dementsprechend kann keine strikte methodische Differenzierung zwischen der historischen und teleologischen Auslegung erfolgen. Im Unionssekundärrecht bilden vielmehr die Erwägungsgründe den normgewordenen Willen des Gesetzgebers.²⁰ Die historische Entwicklung

11 VG Braunschweig, Fn. 10, Rn. 70–72, 81–83, 87; bestätigt durch VG Braunschweig, Urteil vom 3.9.2020 – 9 A 165/18, S. 23; VG Braunschweig, Urteil vom 18.9.2023 – 1 A 535/21, S. 31; VG Braunschweig, Urteil vom 18.9.2023 – 1 A 536/21, S. 30; ebenso Fischer, Die Zulassungskontrolle für Pflanzenschutzmittel zwischen europäischer Harmonisierung und nationalen Handlungsspielräumen, StoffR 2022, S. 11 (12 f.).

12 Nds. OVG, Beschluss vom 3.7.2023 – 10 LA 116/22, juris Rn. 23.

13 Nds. OVG, Fn. 8, Rn. 25 und 30 unter Berufung auf EuGH, Fn. 4, Rn. 60 nebst Verweis auf Wenning/Koof, Fn. 7, S. 94 (105 f.); Kaus, Anmerkungen zu den Urteilen des EuGH in den Rechtssachen C-308/22 und 309/22, C-310/22 vom 25.4.2024, StoffR 2024, S. 146 (148 f.); a. A. Douhaire, Anmerkung zu einer Entscheidung des EuGH, Urteil vom 25.4.2024 – C-309/22 – Zur Risikobewertung bei der Zulassung von Pflanzenschutzmitteln, ZUR 2024, S. 430 (431).

14 Douhaire, Gutachten zur Zulässigkeit von Risikominderungsmaßnahmen bei der Bewertung als beteiligter bzw. anerkennender Mitgliedstaat, 2020 (nicht veröffentlicht); Douhaire, Rechtsgutachten zu den uni-

onsrechtlichen Anforderungen an die mitgliedstaatliche Festlegung von Risikominderungsmaßnahmen gemäß Art. 36 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009, 2021 (nicht veröffentlicht); Douhaire, Fn. 2, S. 12 (18 f.).

15 Douhaire, Fn. 2, S. 12 (18).

16 Douhaire, Fn. 2, S. 12 (18 f.).

17 Douhaire, Fn. 2, S. 12 (19).

18 Siehe auch Fischer, Fn. 11, S. 11; Kamann, Nationale Alleingänge im Zulassungsverfahren für Pflanzenschutzmittel, StoffR 2019, S. 13.

19 Vgl. Riesenhuber, Europäische Methodenlehre, 4. Aufl. 2021, S. 285 ff.

20 Anweiler, Die Auslegungsmethoden des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften, 1997, S. 205 und 254; Buck, Über die Auslegungsmethoden des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaft, 1998, S. 148; Dederichs, Die Methodik des EuGH, 2004, S. 116; Franzen, Privatrechtsangleichung durch die Europäische Gemeinschaft, 1999, S. 450 f.; Weiler, Grammatikalische Auslegung des vielsprachigen Unionsrechts, ZEuP 2010, S. 861 (863); Riesenhuber, Fn. 19, S. 170–172.

stellt damit das Fundament der teleologischen Direktiven dar.²¹

In der bisherigen Rechtsprechung des VG Braunschweig zur Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 kommt der Entstehungsgeschichte insgesamt ein hoher Stellenwert zu.²² So wird vor allem das normative Regelungskonzept des abgestuften Instrumentenbaukastens eines beteiligten Mitgliedstaats bzw. Anerkennungsmitgliedstaats bestehend aus einer vollständigen Verweigerung der Zulassung als „ultima ratio“ und Risikominderungsmaßnahmen dezidiert durch eine Darlegung der Entstehungsgeschichte des heutigen Art. 36 Abs. 3 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 untermauert.²³ Gerade auch vor dem Hintergrund der Dynamik der historischen Entwicklung der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 ist die Entstehungsgeschichte bei der Auslegung zu berücksichtigen.

a. Der Grundsatz der obligatorischen Zulassung im zonalen Zulassungsverfahren und obligatorische gegenseitige Anerkennung

Die Kommission verfasste erstmalig in ihrem Vorschlag vom 12.7.2006 Regelungen zum zonalen Zulassungsverfahren.²⁴ Hintergrund der geplanten Regelung des damaligen Art. 35 der neuen Verordnung war ausweislich der Arbeitsdokumente der Kommission vom 12.7.2006 sowie vom 24.7.2006,²⁵ dass das zu diesem Zeitpunkt bestehende Zulassungssystem „überladen und nicht effizient“ genug sei. Hauptziele der Verordnung waren daher neben der Stärkung des hohen Schutzniveaus für die menschliche Gesundheit und die Umwelt, insbesondere die Ausweitung

und Vertiefung des Binnenmarktes, die Schaffung offener und wettbewerbsfähiger Märkte innerhalb und außerhalb Europas in Übereinstimmung mit der Lissabon-Strategie, die Steigerung der Effizienz des Systems durch Vereinfachung, bessere Definition und Straffung der Verfahren sowie das Bewirken einer stärkeren Harmonisierung in der EU.²⁶

Zur Erreichung der Ziele prüfte die Kommission fünf Optionen, welche u. a. das zonale Zulassungsverfahren mit und ohne nationale Risikominderungsmaßnahmen umfassten. Diese beiden Optionen der „*zonenbezogenen Bewertung und nationalen Zulassung von Pflanzenschutzmitteln mit obligatorischer gegenseitiger Anerkennung*“²⁷ schnitten unter Berücksichtigung der diversen Beurteilungskriterien ähnlich gut ab und standen zusammen mit der Möglichkeit der Einführung einer übergeordneten europäischen Zulassungsstelle bewertungsmäßig auf einer Ebene. Dennoch ist dem Vorschlag der Kommission zu entnehmen, dass von den drei, vergleichsweise geeigneten, Optionen zur Erreichung der Ziele die zonale Zulassung ohne nationale Risikominderungsmaßnahmen (bzw. mit einer sehr beschränkten Möglichkeit zur Ergänzung von Bedingungen in einem engen Anwendungsbereich) präferiert wurde.²⁸

Gemäß dem Vorschlag der Kommission sollten die Mitgliedstaaten derselben Zone nach dem damaligen Art. 35²⁹ (heutiger Art. 36) verpflichtet sein, die Zulassung für das Pflanzenschutzmittel bei positiver Bewertung durch den prüfenden Mitgliedstaat zu erteilen. Eine Möglichkeit, das Pflanzenschutzmittel aufgrund regionaler Besonderheiten abzulehnen, war nicht vorgesehen. Allerdings konnten ab-

21 EuGH, Urteil vom 27.1.2005 – C-188/03 – Junk, Rn. 33; EuGH, Urteil vom 12.11.1969 – Rs. 29/69 – Stauder, Rn. 3; EuGH, Urteil vom 20.11.2001 – C-268/99 – Jany, Rn. 47; *Riesenhuber*, Fn. 19, S. 291 f. und S. 307–314.

22 Vgl. z. B. VG Braunschweig, Fn. 10, Rn. 76 ff.

23 VG Braunschweig, Fn. 10, Rn. 76 ff.

24 *Europäische Kommission*, Arbeitsdokument der Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und Rates über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln, 12.7.2006, KOM(2006) 388, 2006/0136 (COD).

25 *Europäische Kommission*, Arbeitsdokument der Kommission – Kurzbericht – Folgenabschätzung für eine Verordnung, die die Richtlinie 91/414/EWG über Pflanzenschutzmittel ersetzen soll, 24.7.2006, CS/2006/11755/ADD 1.

26 Im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens wurde die gesetzliche Grundlage der Verordnung umfassend erörtert. Art. 152 EGV betraf (wie heute Art. 168 AEUV) ausschließlich den Gesundheitsschutz. Art. 175 Abs. 1 EGV als Grundlage für Maßnahmen zur Erreichung der umweltpolitischen Ziele gemäß Art. 174 EGV wurde vom Europäischen Parlament in erster Lesung ausdrücklich als Rechtsgrundlage gefordert (unter Streichung des Art. 37 Abs. 2 EGV, d. h. der Gemeinsamen Agrarpolitik), aber sowohl von der Kommission als auch vom Rat abgelehnt. Vielmehr konnte sich der Rat mit seiner Forderung durchsetzen, die Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 (auch) auf Art. 95 EGV zu stützen. Denn im Gemeinsamen Standpunkt wollte er die Verordnung nur auf Art. 37 Abs. 2 und 95 EGV stützen. Der Rat sah die Verordnung vor allem als Maß-

nahme zur Herstellung des Binnenmarktes. Als Kompromiss wurde die Verordnung auf der Grundlage der Art. 37 Abs. 2, 95 und 152 Abs. 4 Buchst. b EGV verabschiedet.

27 *Europäische Kommission*, Fn. 25, S. 6.

28 *Europäische Kommission*, Fn. 25.

29 Art. 35 gemäß *Europäische Kommission*, Fn. 24:

„1. Der Mitgliedstaat, der den Antrag prüft, nimmt eine unabhängige, objektive und transparente Bewertung in Licht des aktuellen wissenschaftlichen und technischen Kenntnisstands vor. Er wendet die in Artikel 29 Absatz 6 genannten einheitlichen Grundsätze für die Bewertung und Zulassung von Pflanzenschutzmitteln an, um festzustellen, ob das Pflanzenschutzmittel bei Verwendung in Übereinstimmung mit Artikel 52 und unter allen realistisch anzunehmenden normalen Verwendungsbedingungen die Anforderungen gemäß Artikel 29 erfüllt, und prüft die Folgen seiner Verwendung unter den zulässigen Bedingungen. Der Mitgliedstaat, der den Antrag prüft, stellt seine Bewertung den anderen Mitgliedstaaten derselben Zone, denen ein Antrag vorgelegt wurde, zur Verfügung. 2. Die betreffenden Mitgliedstaaten gewähren oder verweigern die Zulassung auf der Grundlage der Schlussfolgerungen der Bewertung durch den Mitgliedstaat, der den Antrag gemäß Artikel 30 und 31 prüft. Die Mitgliedstaaten erteilen dem betreffenden Pflanzenschutzmittel eine Zulassung unter den gleichen Bedingungen, einschließlich der Einstufung für die Zwecke der Richtlinie 1999/45/EG, wie der den Antrag prüfende Mitgliedstaat.“

3. Abweichend von Absatz 2 und vorbehaltlich des Gemeinschaftsrechts können zusätzliche Bedingungen in Bezug auf die Anforderungen gemäß Artikel 30 Absatz 3 festgelegt werden.“

weichend von Abs. 2 zusätzliche Bedingungen zur Zulassung des Pflanzenschutzmittels erteilt werden. Zulässig war somit die Erteilung zusätzlicher Bedingungen. Allerdings beschränkten sich die möglichen Bedingungen nach dem damaligen Art. 30 Abs. 3 auf solche, welche Einschränkungen in Bezug auf Vertrieb und Verwendung des Pflanzenschutzmittels, die dem Schutz der Verreiber, Verwender und betroffenen Arbeitnehmer dienen sollen, festlegen, oder als Bedingung die Verpflichtung, vor Einsatz des Produkts Nachbarn zu unterrichten, die der Sprühnebelabdrift ausgesetzt sein könnten, sofern diese eine Unterrichtung gefordert haben, beinhalten.

Demgegenüber lässt bereits der Sachstandsbericht vom 13.12.2006 die Forderung nach erhöhter Flexibilität erkennen.³⁰ Im Rahmen der Sitzungen der Gruppe „Agrarfragen“ des Rats verlangten mehrere Delegationen, „dass *besonderen lokalen Bedingungen, insbesondere in Hinblick auf die Umwelt, auf nationaler Ebene berücksichtigt werden können*“. Dabei sprachen sich einige Delegationen „für eine *freiwillige Regelung*“ aus, andere dafür, dass „*die Mitgliedstaaten die Möglichkeit haben sollten, Anträge auf gegenseitige Anerkennung in bestimmten Fällen abzulehnen*“. Die Mehrheit der Delegationen betonte, dass „*die gegenseitige Anerkennung gegebenenfalls auch zwischen den vorgeschlagenen Zonen, und dabei insbesondere zwischen Nachbarländern, erleichtert werden müsse*“.³¹

In einer daraufhin erfolgten Nachricht von der Kommission an den Rat vom 19.12.2006 weist diese erneut darauf hin, dass die neue Verordnung das Zulassungsverfahren harmonisieren soll, um das Verfahren effizienter zu machen und den europäischen Markt sowie dessen Konkurrenzfähigkeit zu stärken.³² Diese Mitteilung untermauert die originären Vollharmonisierungsbestrebungen der Kommission, die den Erwartungen an eine erhebliche Effizienzsteigerung durch das in der neuen Verordnung festgelegte zona-

le Zulassungsverfahren Rechnung tragen. Dabei wird klar gestellt, dass die Kommission an der obligatorischen Zulassung innerhalb derselben Zone festhalten möchte. Die Möglichkeit einer vollständigen Zulassungsverweigerung hatte die Kommission nicht vorgesehen, während eine Einschränkung der Zulassung durch Risikominderungsmaßnahmen seitens eines beteiligten Mitgliedstaats nur im Umfang der heutigen Art. 31 Abs. 4 Buchst. a und b i. V. m. Art. 36 Abs. 3 UAbs. 1 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 ermöglicht werden sollte.

Dieser Vollharmonisierungsansatz spiegelt sich auch in dem Entwurf einer Stellungnahme des Ausschusses für Landwirtschaft und landwirtschaftliche Entwicklung vom 5.2.2007³³ wider. Der Ausschuss sprach sich für eine Einführung der Zonen und eine Vereinheitlichung des Verfahrens aus und schlug vor, in die Erwägungsgründe aufzunehmen, dass „*die gegenseitige Anerkennung innerhalb einer bestimmten Zone [das Zulassungsverfahren für Pflanzenschutzmittel] verkürzt und erleichtert*“.³⁴

Im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens erfuhr die Einführung des zonalen Modells nach Vorstellung der Kommission allerdings auch erhebliche Kritik durch den Ausschuss der Regionen in einer Stellungnahme vom 13.2.2007³⁵ sowie durch den Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz des Europäischen Parlaments in einer Stellungnahme vom 18.4.2007.³⁶ Diese plädierten vorwiegend für weitergehende Möglichkeiten der beteiligten Mitgliedstaaten, durch Risikominderungsmaßnahmen ein ggf. bestehendes hohes nationales Gesundheits- und Umweltschutzniveau zu wahren.

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss wiederum stärkte das System der obligatorischen zonalen Zulassung und damit die Vollharmonisierungsbestrebungen der Kommission in der Stellungnahme vom 31.5.2007 und gab an, „*die gegenseitige Anerkennung von Zulassungen [sei]*

30 Europäische Kommission, Sachstandsbericht vom 13.12.2006, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln – CS/2006/15945.

31 Europäische Kommission, Fn. 30.

32 „The proposed legislation is also consistent with the EU's core agenda of boosting competitiveness. It aims to strengthen the internal market for plant protection products and create a more favourable market situation for producers. It introduces a more harmonised approach to the authorisation of plant protection products in the EU – to the benefit of both industry and farmers. The authorisation procedure for active substances would be made more efficient with the proposed Regulation. Timelines for approvals would be shortened, enabling products to reach the market faster and reducing the current administrative burden. National provisional authorisations can no longer be granted. In fact, this system is no longer possible once the Regulation on setting maximum residue levels for pesticides is in force. In addition, such system would continue to lead to repetition of work in some Member States and a lack of harmonisation of the internal market. We can not have a disharmonised market in plant protection products and a single market for treated crops. Member States would no longer work in isolation when it comes to approving plant protection products. The proposal includes an

obligation on all Member States belonging to a particular zone to mutually recognise authorisations granted by a Member State of that zone. This should reduce the fragmentation of the EU market with regard to plant protection products and create wider availability for farmers.“ Europäische Kommission, Nachricht an Rat, 19.12.2006, Plant Protection Products – CS/2006/16980.

33 Europäisches Parlament, Entwurf einer Stellungnahme des Ausschusses für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung für den Ausschuss für Umweltfragen, Volksgesundheit und Lebensmittelsicherheit zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln, 5.2.2007, 2006/0136(COD), PE 382.298v02-00.

34 Europäisches Parlament, Fn. 33.

35 Europäisches Parlament, Stellungnahme des Ausschusses der Regionen, Hin zu einer thematischen Strategie zur nachhaltigen Nutzung von Pestiziden, 13.2.2007, 2007/C 146/06.

36 Europäisches Parlament, Stellungnahme des Ausschusses für Binnenmarkt und Verbraucherschutz für den Ausschuss für Umweltfragen, Volksgesundheit und Lebensmittelsicherheit zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln, 18.4.2007, PE 382.584v03-00.

auch zonenübergreifend zu ermöglichen, wenn es sich um (benachbarte) Länder mit ähnlichen klimatischen und landwirtschaftlichen Bedingungen handelt.“³⁷

Im Bericht des Ausschusses für Umweltfragen, Volksgesundheit und Lebensmittelsicherheit vom 5.10.2007 wurde erstmalig explizit vorgeschlagen, eine Verweigerung der Zulassung durch die beteiligten Mitgliedstaaten zu ermöglichen.³⁸ Zudem wurden auch in der ersten Lesung im Parlament mehrfach Zweifel an dem zonalen Zulassungsverfahren angeführt sowie die fehlende Flexibilität im Vorschlag der Kommission kritisiert.³⁹ Es sei nicht möglich, die geplanten drei Zonen dergestalt zu ziehen, dass man tatsächlich nur Länder mit gleichen Gegebenheiten in einer Zone umfasse. Teilweise würden diese schon innerhalb eines Landes schwanken.⁴⁰ Ähnliche Bedenken wurden auch in den Ratssitzungen geäußert, in denen ebenfalls auf eine erforderliche Flexibilität aufgrund der unterschiedlichen nationalen Gegebenheiten abgestellt wurde.⁴¹ Im Gemeinsamen Standpunkt (EG) Nr. 25/2008 des Rates vom 15.9.2008⁴² wurde die Formulierung des Art. 36 Abs. 3 aufgenommen, die den Forderungen nach mehr mitgliedstaatlicher Flexibilität in Bezug auf regional spezifische Besonderheiten Rechnung tragen sollte.⁴³

Die Kommission hingegen führt in der Mitteilung an das Europäische Parlament zum Gemeinsamen Standpunkt des Rates im Hinblick auf die Annahme der Verordnung über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln vom 22.9.2008⁴⁴ aus, sie werde an der obligatorischen gegenseitigen Anerkennung festhalten, jedoch erlaube sie eine Aus-

nahmeregelung (den damaligen Art. 35 Abs. 3). Diese sah eine „Anpassung an lokale Bedingungen“ sowie „in Ausnahmefällen die Verweigerung – seitens der Mitgliedstaaten – einer Zulassung aufgrund spezifischer und begründeter Risiken für Gesundheit oder Umwelt, die anders nicht ausgeschlossen werden könnten“ vor.⁴⁵

Das in Artt. 29, 33 ff. Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 geregelte zonale Zulassungsverfahren geht im Grundsatz auf die Vollharmonisierungsbestrebungen der Kommission zurück. Zur Erreichung maximaler Verfahrenseffizienz sprach sich die Kommission über einen langen Zeitraum für eine aus einer positiven Zulassungsentscheidung durch den prüfenden Mitgliedstaat resultierende verpflichtende zonale Zweitzulassung ohne die Möglichkeit einer Ablehnung durch einen beteiligten Mitgliedstaat aus. In Folge der Forderungen einiger Mitgliedstaaten nach mehr Flexibilität im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens wurde in der finalen Fassung von einer solchen verpflichtenden zonalen Zweitzulassung ohne Verweigerungsoption abgewichen. Die zonale Zweitzulassung soll in der finalen Normierung ausweislich Art. 36 Abs. 2 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 im Grundsatz dennoch weiterhin obligatorisch sein und spiegelt demzufolge den von der Kommission forcierten Vollharmonisierungsansatz wider.⁴⁶ Etwaige Ausnahmeregelungen lassen sich damit als Kompromisslösung bezeichnen, die den Vollharmonisierungsansatz und die Gewährleistung eines hohen Niveaus des Schutzes der Gesundheit von Mensch und Tier und der Umwelt in ein angemessenes Verhältnis zueinander bringt.

37 Europäisches Parlament, Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates, 31.5.2007, 2007/C 175/12.

38 Europäisches Parlament, Bericht über den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln des Ausschusses für Umweltfragen, Volksgesundheit und Lebensmittelsicherheit, 5.10.2007, PE388.326v02-00.

39 Plenardebatten, Montag, 22.10.2007 – Straßburg, abrufbar im Internet unter <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20071022+ITEM014+DOC+XML+V0//DE> (letzter Zugriff 7.5.2026).

40 Plenardebatten, Fn. 39.

41 Rat, Sachstandsbericht zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln, 10.12.2007, CS/2007/15776/ADD 1.

42 Rat, Gemeinsamer Standpunkt (EG) Nr. 25/2008, vom Rat festgelegt am 15.9.2008, 2008/C 266 E/01, ABl. C 266 E/1, 21.10.2008, S. 19.

43 „Abweichend von Absatz 2 und vorbehaltlich des Gemeinschaftsrechts können geeignete Bedingungen in Bezug auf die Anforderungen gemäß Artikel 31 Absatz 3 Buchstaben a und b und andere Maßnahmen zur Risikominderung, die sich aus den spezifischen Verwendungsbedingungen ergeben, festgelegt werden. Können die Bedenken eines Mitgliedstaates in Bezug auf die Gesundheit von Mensch und Tier oder die Umwelt nicht durch die Festlegung nationaler Maßnahmen zur Risikominderung gemäß Unterabsatz 1 ausgeräumt werden, so kann ein Mitgliedstaat als letztes Mittel die Zulassung des Pflanzenschutzmittels in seinem Gebiet verweigern, wenn er angesichts sehr spezifischer ökologischer oder landwirtschaftlicher Bedingungen berechtigten Grund zu der Annahme hat, dass das betreffende Produkt ein schwerwiegendes Risiko

ko für die Gesundheit von Mensch und Tier oder die Umwelt darstellt.“ Rat, Fn. 42, S. 19.

44 KOM[2008] 578 endg., 2006/0136 [COD].

45 KOM[2008] 578 endg., 2006/0136 [COD].

46 Der Ausdruck „obligatorische Zulassung“ geht zurück auf das Arbeitsdokument der Kommission vom 12.7.2006, *Europäische Kommission*, Fn. 24. Der EuGH wendet sich gegen ein Verständnis der gegenseitigen Anerkennung nach der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 als „Automatismus“ bzw. als strikt „obligatorische Zulassung“. Der EuGH hat festgestellt, dass ein Mitgliedstaat, wenn bei ihm ein Antrag auf Zulassung eines Pflanzenschutzmittels eingeht, das in einem anderen Mitgliedstaat bereits für die gleiche Verwendung zum Inverkehrbringen zugelassen wurde, nicht verpflichtet ist, diese Zulassung zu gewähren, wenn angesichts spezifischer ökologischer oder landwirtschaftlicher Bedingungen die Voraussetzungen von Art. 36 Abs. 3 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 gegeben sind. In Art. 36 Abs. 3 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 wird zum einen klargestellt, dass der Mitgliedstaat Maßnahmen zur Minderung der Risiken für die Gesundheit von Mensch oder Tier oder für die Umwelt festlegen kann, und zum anderen, dass er die Zulassung sogar verweigern kann, wenn die Maßnahmen zur Risikominderung seine Bedenken angesichts spezifischer ökologischer oder landwirtschaftlicher Bedingungen nicht ausräumen können. „[...] [D]as Verfahren der gegenseitigen Anerkennung [schafft] keinen Automatismus und [lässt] den mit einem Antrag auf gegenseitige Anerkennung befassten Mitgliedstaaten einen Ermessensspielraum [...]“. Weder der beteiligte Mitgliedstaat im zonalen Zulassungsverfahren noch der Anerkennungsmitgliedstaat im Verfahren der gegenseitigen Anerkennung sind verpflichtet, die Zulassung unter allen Umständen zu erteilen. EuGH, Urteil vom 3.12.2020 – C-352/19 P – Région de Bruxelles-Capitale/Kommission, Rn. 51 und 53; EuGH, Fn. 4, Rn. 64.

b. Klare normative Abstufung zwischen Zulassungsverweigerung und Risikominderungsmaßnahmen

Die historische Entwicklung zeigt, dass zwischen den beiden die Vollharmonisierung beschränkenden Instrumenten der Zulassungsverweigerung und der Risikominderungsmaßnahmen ein klares Stufenverhältnis besteht, das sich in der normativen Konzeption niederschlägt.⁴⁷

Risikominderungsmaßnahmen waren im Gesetzgebungsverfahren von Beginn an vorgesehen und sollten unter leichteren Bedingungen als eine Zulassungsverweigerung, die ausweislich der o. g. Materialien das letzte Mittel i. S. einer „ultima ratio“ darstellen sollte, möglich sein. Das VG Braunschweig schließt daraus, dass Risikominderungsmaßnahmen als *„regelmäßig anzuwendendes, eher niedrigschwelliges Instrument zum Schutz der Gesundheit von Mensch und Tier oder der Umwelt“*⁴⁸ zu verstehen sind.

Das Instrument der Zulassungsverweigerung durch einen beteiligten Mitgliedstaat bzw. Anerkennungsmitgliedstaat entspricht hingegen nicht den ursprünglichen Vollharmonisierungsbestrebungen der Kommission. Diese mitgliedstaatliche Option fand erst zu einem deutlich späteren Zeitpunkt im Gesetzgebungsverfahren Eingang in die Verordnung. Sie resultiert aus einem zwischen den Gesetzgebungsorganen gefundenen Kompromiss, der den Forderungen nach mehr mitgliedstaatlicher Flexibilität in Bezug auf regional spezifische Besonderheiten entspricht, ohne den Vollharmonisierungsansatz der Verordnung, nämlich der im Grundsatz obligatorischen Zweitzulassung im zonalen Zulassungsverfahren und der obligatorischen gegenseitigen Anerkennung, in Frage zu stellen. Deshalb wurde die Zulassungsverweigerung unter einen strikten „ultima ratio“-Ausnahmevorbehalt gestellt, sodass nachzuweisen ist, dass weniger einschneidende Risikominderungsmaßnahmen nicht ausreichen, um den nationalen Gegebenheiten Rechnung zu tragen.

c. Die historische Entwicklung von Anforderungen gemäß Art. 31 Abs. 3 und 4 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 und anderen Risikominderungsmaßnahmen vor dem Hintergrund nationaler Gegebenheiten

Die historische Entwicklung der „Anforderungen gemäß Art. 31 Abs. 3 und 4 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009“ und der „anderen Maßnahmen zur Risikominderung“ vor dem Hintergrund nationaler Gegebenheiten zeigt, dass beide Formen der Risikominderungsmaßnahmen an die besondere Voraussetzung der spezifischen Verwendungsbedin-

gungen (sog. Spezifitätserfordernis) im Mitgliedstaat geknüpft sind.

Der erste Verordnungsentwurf der Kommission sah in Art. 35 Abs. 3 die Möglichkeit vor, *„abweichend von Absatz 2 und vorbehaltlich des Gemeinschaftsrechts zusätzliche Bedingungen in Bezug auf die Anforderungen gemäß Artikel 30 Absatz 3 [festzulegen]“*⁴⁹. Zulässig war somit die Erteilung zusätzlicher Bedingungen. Allerdings beschränkten sich die möglichen Bedingungen nach dem damaligen Art. 30 Abs. 3 auf solche, welche Einschränkungen in Bezug auf Vertrieb und Verwendung des Pflanzenschutzmittels, die dem Schutz der Vertreiber, Verwender und betroffenen Arbeitnehmer dienen sollen, festlegen, oder als Bedingung die Verpflichtung, vor Einsatz des Produkts Nachbarn zu unterrichten, die der Sprühnebelabdrift ausgesetzt sein könnten, sofern diese eine Unterrichtung gefordert haben, beinhalten.

Der Ausschuss für Landwirtschaft und landwirtschaftliche Entwicklung äußerte sich hinsichtlich der Reichweite von Risikominderungsmaßnahmen im Entwurf einer Stellungnahme vom 5.2.2007 wie folgt:

*„Da sich die Verwendungsformen und die natürlichen Gegebenheiten innerhalb einer Zone unterscheiden können, sollten die Mitgliedstaaten befugt sein, spezifische Bedingungen für die Verwendung festzulegen. Die Mitgliedstaaten sollten nicht verpflichtet sein, die Rücknahme einer Zulassung durch einen Mitgliedstaat derselben Zone anzuerkennen, wenn sie belegen können, dass die in ihrem Hoheitsgebiet bestehenden Bedingungen eine unbedenkliche Verwendung ermöglichen. Die Mitgliedstaaten sollten in allen Phasen des Zulassungsverfahrens für ein Pflanzenschutzmittel zusammenarbeiten.“*⁵⁰

Dabei geht die Forderung des Ausschusses zur Befugnis, spezifische Bedingungen je nach natürlichen Gegebenheiten innerhalb einer Zone zu erteilen, über den ursprünglichen Vorschlag der Kommission hinaus.

Auch der Ausschuss der Regionen setzt sich in seiner Stellungnahme vom 13.2.2007 für eine erweiterte Möglichkeit der Berücksichtigung innerzonaler Unterschiede hinsichtlich geologischer, geografischer und hydrologischer Aspekte ein und schlägt vor, den Art. 31 Abs. 4 Buchst. a um das Stichwort „Umwelt“ zu ergänzen, sodass auch zugunsten der Umwelt die nationale Zulassung bedingt werden kann.⁵¹

Der Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz des Europäischen Parlaments hat in seiner Stellungnahme vom 18.4.2007 dafür plädiert, den Art. 35 der neuen Verordnung wie folgt abzuändern:

„2. Die betreffenden Mitgliedstaaten gewähren oder verweigern die Zulassung auf der Grundlage der Schlussfolgerungen der Bewertung durch den Mitgliedstaat, der den Antrag gemäß Artikel 30 und 31 prüft. Die Mitgliedstaaten erteilen nach Möglichkeit dem betreffenden Pflanzenschutzmittel eine Zulassung unter den gleichen Bedingun-

47 Vgl. VG Braunschweig, Fn. 10, Rn. 76–85.

48 VG Braunschweig, Fn. 10, Rn. 85.

49 Europäische Kommission, Fn. 24.

50 Europäisches Parlament, Fn. 33.

51 Europäisches Parlament, Fn. 35.

gen wie der den Antrag prüfende Mitgliedstaat, sofern nicht unterschiedlichen Verwendungsbedingungen Rechnung zu tragen ist, wobei nicht vergleichbare, auf Landwirtschaft, Pflanzengesundheit oder Umwelt bezogene Bedingungen berücksichtigt werden.“⁵²

Durch die Änderungen wäre nach Auffassung des Ausschusses der Abs. 3 des ursprünglichen Art. 35 entbehrlich, da den Mitgliedstaaten durch diese Regelung ausreichend ermöglicht würde, auf örtliche Gegebenheiten hin entsprechend zu reagieren und die Zulassung mit Bedingungen im Hinblick auf nationale Besonderheiten zu erteilen. Da hier erstmals der Terminus der „*unterschiedlichen [spezifischen] Verwendungsbedingungen*“ verwendet wird, ist insbesondere dieser Änderungsvorschlag und seine Intention für das Verständnis der Risikominderungsmaßnahmen von maßgeblicher Relevanz. Der Änderungsvorschlag wird wie folgt begründet:

*„Agricultural and climatic conditions as well as pest pressure vary across countries. Therefore, Member States should be allowed to take into account local conditions when approving products on their own territory.“*⁵³

Damit wird offensichtlich bei den „*unterschiedlichen Verwendungsbedingungen*“ auf spezielle lokale, landwirtschaftliche und klimatische Bedingungen abgestellt, welche dazu führen, dass in einem Mitgliedstaat die Verwendung nach der ursprünglichen Zulassung nicht realisierbar ist.

Im finalen Bericht findet die Forderung nach der Möglichkeit, mit spezifischen Verwendungsbedingungen auf nationale Besonderheiten zu reagieren, unter Änderungsantrag 139 Berücksichtigung. Begründet wird dies wie folgt:

*„Die Verwendungen und die möglichen Probleme im Zusammenhang mit der Verwendung können sich zwischen den Mitgliedstaaten erheblich unterscheiden, sogar wenn sie zur selben Zone gehören. Die Mitgliedstaaten sollten deshalb die Möglichkeit haben, zusätzliche Verwendungsbedingungen und -beschränkungen festzulegen.“*⁵⁴

Auch in den Ratssitzungen wurde die fehlende Flexibilität des Vorschlags der Kommission hinsichtlich der Berücksichtigung nationaler Gegebenheiten moniert.⁵⁵ Eine große Zahl von Delegationen sprach sich auch hier dafür aus, dass in bestimmten Fällen die Zulassungen „*einzelstaatlichen Beschränkungen zum Schutz der menschlichen Gesundheit und Umwelt unterliegen müssen*“. Es sollte den Mitgliedstaaten gestattet sein, die Zulassungen „*an die besonderen örtlichen landwirtschaftlichen und ökologischen Gegebenheiten anzupassen*.“⁵⁶ Aus dem Vorschlag zum Abs. 3 lässt sich entnehmen, dass den Mitgliedstaaten zwei Möglichkeiten zustehen sollten. Zunächst war die Auferlegung spezifischer nationaler Bedingungen und Verwendungsbeschränkungen vorgesehen, sofern aufgrund spezifischer Verwendungsbedingungen oder anderer relevanter Umstände im Mitgliedstaat die in der ursprünglichen Zulassung festgelegten Be-

dingungen und Beschränkungen nicht ausreichend sind. Hinzu trat die Möglichkeit, darüber hinaus entsprechende Risikominderungsmaßnahmen festzulegen. Diese werden dabei nicht näher definiert, können aber aufgrund des Wortlauts „*entsprechende Maßnahmen*“ dahingehend verstanden werden, dass es sich ebenfalls um „*spezifische nationale Bedingungen und Verwendungsbeschränkungen*“ handeln muss.

Am 19.6.2008 hat sodann der Ausschuss der Ständigen Vertreter einen Vorschlag für den jetzigen Art. 36 vorgelegt, welcher diesem bezüglich des Abs. 3 UAbs. 1 der heutigen Fassung entspricht mit Ausnahme, dass der Vorschlag lediglich auf Anforderungen des Art. 30 Abs. 3 Buchst. a und b abstellte und damit den Anwendungsbereich für die Bedingungen stärker beschränkte.⁵⁷ Diesen Vorschlag des Ausschusses der Ständigen Vertreter hat der Rat in seinem gemeinsamen Standpunkt am 22.9.2008 übernommen.⁵⁸ Im Entwurf einer legislativen Entschließung wurde eine Änderung des Wortlauts des Art. 36 Abs. 3 gefordert:

*„Abweichend von Absatz 2 und vorbehaltlich des Gemeinschaftsrechts können Mitgliedstaaten die Zulassung von bestimmten Bedingungen und Beschränkungen der Verwendung abhängig machen, sofern der wissenschaftlich fundierte Nachweis erbracht wird, dass die Bedingungen und Beschränkungen in der ursprünglichen Zulassung aufgrund der spezifischen Verwendungsbedingungen, Verwendungsformen, Ernährungsgewohnheiten oder anderer relevanter Umstände nicht hinreichend sind.“*⁵⁹

Diese Umformulierung unter Hinweglassen der „*geeigneten Bedingungen in Bezug auf die Anforderungen gemäß Artikel 31 Absatz 3 Buchstaben a und b*“ spricht dafür, dass

52 Europäisches Parlament, Fn. 36.

53 Europäisches Parlament, Fn. 36.

54 Europäisches Parlament, Fn. 38.

55 Rat, Fn. 41.

56 Der Rat schlug auf Grundlage von den Ergebnissen der Gruppe „Agrarfragen“ nach sechs Monaten Beratungszeit vor, den Vorschlag der Kommission wie folgt abzuändern:

„3. Die Mitgliedstaaten können die Zulassung des betreffenden Pflanzenschutzmittels spezifischen nationalen Bedingungen und Verwendungsbeschränkungen unterwerfen, sofern es nachweislich erwiesen ist, dass die in der ursprünglichen Zulassung festgelegten Bedingungen und Beschränkungen aufgrund der spezifischen Verwendungsbedingungen oder anderer relevanter Umstände nicht ausreichen. Sie legen ferner die entsprechenden Maßnahmen zur Risikominderung fest. 4. Hat ein Mitgliedstaat berechtigte Gründe zu der Annahme, dass ein Produkt, das er zulassen soll, eine Gefahr für die Gesundheit von Mensch und Tier oder die Umwelt darstellt, so wendet er die in Artikel 66 vorgesehenen Bestimmungen an.“ Rat, Fn. 41.

57 Ausschuss der Ständigen Vertreter, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln des Ausschusses der ständigen Vertreter, 19.6.2008, CS/2008/10835/ADD 1.

58 Rat, Fn. 42.

59 Europäisches Parlament, Entwurf einer legislativen Entschließung des Europäischen Parlaments, 18.9.2008, PE412.104v01-00.

den Mitgliedstaaten gerade nicht die Möglichkeit eingeräumt werden sollte, zusätzliche Verwendungsbedingungen und -beschränkungen frei festzulegen. Die Änderung sollte vielmehr ein Mehr an Flexibilität aufgrund nationaler Unterschiede innerhalb einer Zone schaffen. Diese Begründung findet sich in sämtlichen Ausführungen aller mitwirkenden Organe. Eine darüber hinausgehende freie Einschränkungsmöglichkeit hingegen wurde demnach nicht angestrebt.

Zusätzlich geht aus dem Dokument der Arbeitsgruppe des Rates vom 11.11.2008 der gemeinsame Hintergrund der beiden Varianten von Risikominderungsmaßnahmen hervor.⁶⁰ Es soll möglich sein, „dass ein Mitgliedstaat zusätzliche Risikominderungsmaßnahmen auferlegt, die für sein Gebiet relevant sind“.⁶¹ Dabei wird nicht zwischen den „Bedingungen in Bezug auf [...]“ und den „anderen Maßnahmen zur Risikominderung“ differenziert. Dies geht wiederum darauf zurück, dass mitgliedstaatliche Maßnahmen nur gebietsrelevanten Besonderheiten Rechnung tragen sollen und daher ein gemeinsames Anforderungsprofil an Risikominderungsmaßnahmen zu stellen ist.

Dieses Verständnis spiegelt sich auch in der finalen Pressemitteilung des Rats vom 24.9.2009 wider, in welcher das Ergebnis des Drei-Zonen-Zulassungsverfahrens aufgeführt und erläutert wird. Im Fokus stand dabei die Möglichkeit der Mitgliedstaaten, unter besonderen Bedingungen (Umwelt oder Landwirtschaft) die Zulassung einzuschränken oder zu verweigern.⁶²

Ebenso ordnet die Kommission in ihrer Stellungnahme die dann letztlich auch verabschiedete Fassung des Art. 36 Abs. 3 UAbs. 1 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 ein:

„Im gemeinsamen Standpunkt wird an der obligatorischen gegenseitigen Anerkennung festgehalten, aber eine Ausnahmeregelung (Artikel 35 Absatz 3) erlaubt eine Anpassung an lokale Bedingungen sowie in Ausnahmefällen die Verweigerung – seitens der Mitgliedstaaten – einer Zulassung aufgrund spezifischer und begründeter Risiken für Gesundheit oder Umwelt, die anders nicht ausgeschlossen werden können.“⁶³

Eine Unabhängigkeit bestimmter Risikominderungsmaßnahmen von spezifischen Umständen ist zu keinem Zeitpunkt bezweckt.

Der Kodifikation von mitgliedstaatlichen Risikominderungsmaßnahmen in Art. 31 Abs. 3 und 4 i. V. m. Art. 36 Abs. 3 UAbs. 1 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens liegt mithin das Bestreben zugrunde, ein Ventil zur Vermeidung von ultimativen Zulassungsverweigerungen zu schaffen. Risikominderungsmaßnahmen sind normiert worden, um den Vollharmonisierungsansatz aufrechtzuerhalten und gleichzeitig flexible mitgliedstaatliche Reaktionen der beteiligten Mitgliedstaaten zu ermöglichen, wenn nationale Gegebenheiten in Bezug auf landwirtschaftliche, ökologische und geografische Belange dies nachweisbar erfordern, um das hohe Gesundheits- und Umweltschutzniveau der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 gewährleisten zu können. Im ursprünglichen Kommissionsvorschlag war lediglich die Möglichkeit der Festlegung „zusätzlicher Bedingungen in Bezug auf die Anforderungen gemäß Artikel 30 Absatz 3“ vorgesehen. Zahlreiche Vorschläge der anderen Gesetzgebungsorgane mündeten schließlich in der finalen Formulierung *„geeignete Bedingungen in Bezug auf die Anforderungen gemäß Artikel 31 Absätze 3 und 4 und andere Maßnahmen, die sich aus den spezifischen Verwendungsbedingungen ergeben“*. Der Wille des Unionsgesetzgebers zur Vollharmonisierung spiegelt sich in dem Vorbehalt „spezifischer Verwendungsbedingungen“ der heutigen Fassung des Art. 36 Abs. 3 UAbs. 1 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 wider.

Die historische Auslegung ergibt somit, dass die Festlegung jeglicher Risikominderungsmaßnahmen gemäß Art. 36 Abs. 3 UAbs. 1 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 stets an nationale Gegebenheiten geknüpft sein muss. Die Wandlung des Regelungskonzepts von dem ursprünglichen Vorschlag der Kommission bis zur finalen Fassung ist dabei gerade auf die Forderungen nach der Einführung eines Instruments zur Berücksichtigung nationaler Besonderheiten zurückzuführen. Damit sollen beide Einschränkungsmöglichkeiten als Kompromisslösung nationalen Gegebenheiten Rechnung tragen und haben somit dasselbe Anforderungsprofil.

2. Die normative Imperative der Vollharmonisierung durch Art. 31 Abs. 3 und 4 i.V.m. Art. 36 Abs. 3 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009

a. Die praktische Wirksamkeit des zonalen Zulassungsverfahrens und des Verfahrens der gegenseitigen Anerkennung sowie deren Bedeutung im Rahmen der Vollharmonisierung

Die normative Imperative der Vollharmonisierung, die sich im zonalen Zulassungsverfahren gemäß Art. 33 ff. Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 und im Verfahren der gegenseitigen Anerkennung gemäß Art. 40 ff. Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 niederschlägt, hat ausweislich der Erwägungsgründe eine erhebliche Bedeutung im Regelungskonzept

60 Rat, Arbeitsgruppe des Rates, Vorbereitung des informellen Trilogs, 11.11.2008, CS/2008/15182.

61 Rat, Fn. 60.

62 „The regulation also sets out a system of three geographical zones for the mutual recognition of plant protection products which will increase the availability of plant protection products throughout the EU and reduce the workload for Member States. Nevertheless Member States will have the possibility to limit or reject the authorisations granted in another Member State in certain environmental or agricultural circumstances.“ Rat, Pressemitteilung, 2963rd Council meeting, 24.9.2009, CS/2009/13513/REV 1 (Presse 272).

63 KOM(2008) 578 endg., S. 8.

der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009. Die Erwägungsgründe dienen durch die Orientierung an historischen Zielvorgaben und Hintergründen des Rechtssetzungsvorhabens als Maßstab für den Sinn und Zweck sekundärrechtlicher Vorschriften und sind für deren Auslegung daher von herausragender Bedeutung.⁶⁴ In den Erwägungsgründen der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 spiegeln sich die Auffassungen der im Gesetzgebungsverfahren beteiligten Organe wider.⁶⁵ Damit bilden die Erwägungsgründe den normgewordenen Willen des Unionsgesetzgebers.

Art. 1 Abs. 3 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 weist die Harmonisierung der Vorschriften für das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln explizit als Ziel der Verordnung aus. Erwägungsgrund Nr. 9 verdeutlicht in diesem Zusammenhang, dass in der Verordnung „harmonisierte Regelungen [...] für das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln, einschließlich der Regelungen über die gegenseitige Anerkennung der Zulassungen sowie über den Parallelhandel festgelegt werden.“ Zweck der Verordnung ist demnach, „den freien Verkehr der entsprechenden Produkte und die Verfügbarkeit dieser Produkte in den Mitgliedstaaten zu verbessern.“ Zudem geht es gerade darum, „die aufgrund des unterschiedlichen Schutzniveaus in den Mitgliedstaaten möglicherweise bestehenden Handelshemmnisse bei Pflanzenschutzmitteln so weit wie möglich zu beseitigen.“ Die Vollharmonisierung soll die Verkehrsfähigkeit von Pflanzenschutzmitteln gewährleisten und Handelshemmnisse durch ein Zulassungsverfahren beseitigen, dessen Funktionsweise auf unional definierten Maßstäben beruht. Die Erwägungsgründe spiegeln insoweit die schon im ursprünglichen Kommissionsvorschlag forcierten Binnenmarktziele wider.

Nach den Ausführungen des VG Braunschweig folgt aus Erwägungsgrund Nr. 9 insbesondere, dass die praktische Wirksamkeit („effet utile“) des zonalen Zulassungsverfahrens und des Verfahrens der gegenseitigen Anerkennung erheblich beeinträchtigt würde, wenn ein beteiligter Mitgliedstaat den gesamten oder einen Teil des Zulassungsantrages nach positiver Zulassungsentscheidung durch den prüfenden Mitgliedstaat erneut prüfen könnte.⁶⁶ Dies würde nämlich dazu führen,

„dem vom Verordnungsgeber geschaffenen Verfahren jeden Sinn zu nehmen und die Verwirklichung der mit der Verordnung verfolgten Ziele, wie insbesondere der in Erwägungsgrund Nr. 9 der Verordnung genannten Verbesserung des freien Verkehrs der entsprechenden Produkte, ernsthaft zu gefährden.“⁶⁷

Auch in Erwägungsgrund Nr. 10 wird die Bedeutung eines harmonisierten Bewertungsmaßstabs im Rahmen des zonalen Zulassungsverfahrens untermauert:

„Um das gleiche Schutzniveau in allen Mitgliedstaaten zu erzielen, sollte die Entscheidung über die Zulässigkeit oder Nichtzulässigkeit solcher Stoffe auf Gemeinschaftsebene auf der Grundlage harmonisierter Kriterien getroffen werden.“

Erwägungsgrund Nr. 12 hebt die „Einheitlichkeit der Bewertung“ hervor und betont die Erforderlichkeit des zonalen Zulassungsverfahrens zur Gewährleistung von Vorhersehbarkeit, Effizienz und Kohärenz. Dies zeigt sich insbesondere auch in Erwägungsgrund Nr. 25, der die normative Imperative der Vollharmonisierung nochmal besonders betont:

„Im Interesse der Vorhersehbarkeit, Effizienz und Kohärenz sollten die Kriterien, Verfahren und Bedingungen für die Zulassung von Pflanzenschutzmitteln unter Berücksichtigung der allgemeinen Grundsätze des Schutzes der Gesundheit von Mensch und Tier und der Umwelt harmonisiert werden.“

Damit wird auch der Rechtssicherheit Rechnung getragen, die im Unionsrecht als (ungeschriebener) allgemeiner Rechtsgrundsatz anerkannt ist.⁶⁸ Dem Unionsgesetzgeber war bewusst, dass die Erforschung und Entwicklung von Pflanzenschutzmitteln mit einem erheblichen finanziellen Aufwand verbunden ist (vgl. Erwägungsgrund Nr. 39). Zur Förderung der Innovation auf diesem Gebiet (vgl. Erwägungsgrund Nr. 34) soll für investierende Unternehmen eine Vorhersehbarkeit in Bezug auf die spätere Zulassung des Mittels bestehen.

Eine Beeinträchtigung der Investitions- und Innovationsmöglichkeiten würde auch weitere von einer ausreichenden Verfügbarkeit von Pflanzenschutzmitteln abhängigen Ziele der Verordnung gefährden. Dazu zählen insbesondere die Verbesserung der landwirtschaftlichen Produktion (Erwä-

64 Wegener, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 19 EUV, Rn. 16.

65 Der EuGH hat festgestellt, dass die Erwägungsgründe eines Unionsrechtsakts dessen Inhalt präzisieren können. Die Erwägungsgründe eines Unionsrechtsakts sind nämlich ein wichtiges Auslegungselement, das den Willen des Gesetzgebers erhellen kann. EuGH, Urteil vom 19.12.2019 – C-418/18 P – Puppink u. a./Kommission, Rn. 75 und 76; EuGH, Urteil vom 26.1.2021 – C-422/19 und C-423/19 – Hessischer Rundfunk, Rn. 64. Die Begründungserwägungen eines Gemeinschaftsrechtsakts sind nach der Rechtsprechung des EuGH aber rechtlich nicht verbindlich und können weder herangezogen werden, um von den Bestimmungen des betreffenden Rechtsakts abzuweichen, noch, um diese Bestimmungen in einem Sinne auszulegen, der ihrem Wortlaut offensichtlich widerspricht. EuGH, Urteil vom 19.6.2014 – C-345/13 – Karen Millen Fashions, Rn. 31; EuGH, Urteil vom 24.11.2005 – C-136/04 – Deutsches Milch-Kontor, Rn. 32.

66 VG Braunschweig, Fn. 10, Rn. 58.

67 VG Braunschweig, Fn. 10, Rn. 58.

68 Vgl. EuGH, Urteil vom 6.5.2021 – C-499/18 P – Bayer CropScience und Bayer/Kommission, Rn. 101; EuGH, Urteil vom 25.4.2024 – C-309/22 und C-310/22 – PAN Europe/Ctgb, Rn. 96–99; EuGH, Urteil vom 10.9.2009 – C-201/08 – Plantanol, Rn. 46; EuGH, Urteil vom 9.7.1981 – C-169/80 – Gondrand Frères, Rn. 17; EuGH, Urteil vom 11.6.2015 – C-98/14 – Berlington Hungary u. a., Rn. 77; Haratsch/Koenig/Pechstein, Europarecht, 13. Aufl. 2023, Rn. 419 ff. Zum Grundsatz der Rechtssicherheit im speziellen Bereich der Zulassung von Pflanzenschutzmitteln siehe EuGH, Urteil vom 25.4.2024 – C-309/22 und C-310/22, Rn. 96–99.

ungsgrund Nr. 6), die Diversifizierung von Landwirtschaft und Gartenbau (Erwägungsgrund Nr. 30) und die Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft der Gemeinschaft (Erwägungsgrund Nr. 8). Die Gewährleistung von Investitionssicherheit bildet darüber hinaus die Grundlage für Innovationen im Bereich der Pflanzenschutzmittel, die zur Entwicklung von gesundheits- und umweltschonenden Produkten beitragen.

Die Bedeutung des zonalen Zulassungsverfahrens und des Verfahrens der gegenseitigen Anerkennung im Rahmen der Vollharmonisierung wird durch Erwägungsgrund Nr. 29 verdeutlicht:

„Der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung stellt eines der Mittel dar, mit denen der freie Warenverkehr innerhalb der Gemeinschaft gewährleistet werden soll. Zur Vermeidung von Doppelarbeit, Verringerung des Verwaltungsaufwands für Industrie und Mitgliedstaaten und Sicherstellung einer einheitlicheren Verfügbarkeit von Pflanzenschutzmitteln sollte die von einem Mitgliedstaat erteilte Zulassung von anderen Mitgliedstaaten akzeptiert werden, sofern die landwirtschaftlichen, pflanzengesundheitlichen und ökologischen Bedingungen (einschließlich der klimatischen Bedingungen) vergleichbar sind. Daher sollte die Gemeinschaft in Zonen mit diesbezüglich jeweils vergleichbaren Bedingungen unterteilt werden, um diese gegenseitige Anerkennung zu erleichtern.“

69 VG Braunschweig, Fn. 3, S. 13. Der Ausdruck „obligatorische gegenseitige Anerkennung“ geht zurück auf das Arbeitsdokument der Kommission vom 12.7.2006, *Europäische Kommission*, Fn. 24. Der EuGH hat festgestellt, dass ein Mitgliedstaat, wenn bei ihm ein Antrag auf Zulassung eines Pflanzenschutzmittels eingeht, das in einem anderen Mitgliedstaat bereits für die gleiche Verwendung zum Inverkehrbringen zugelassen wurde, nicht verpflichtet ist, diese Zulassung zu gewähren, wenn angesichts spezifischer ökologischer oder landwirtschaftlicher Bedingungen die Voraussetzungen von Art. 36 Abs. 3 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 gegeben sind. Weder der beteiligte Mitgliedstaat im zonalen Zulassungsverfahren noch der Anerkennungsmitgliedstaat im Verfahren der gegenseitigen Anerkennung sind verpflichtet, die Zulassung unter allen Umständen zu erteilen. EuGH, Fn. 46, Rn. 51 und 53; EuGH, Fn. 4, Rn. 64.

70 Der EuGH hat festgestellt, dass ein Mitgliedstaat, wenn bei ihm ein Antrag auf Zulassung eines Pflanzenschutzmittels eingeht, das in einem anderen Mitgliedstaat bereits für die gleiche Verwendung zum Inverkehrbringen zugelassen wurde, nicht verpflichtet ist, diese Zulassung zu gewähren, wenn angesichts spezifischer ökologischer oder landwirtschaftlicher Bedingungen die Voraussetzungen von Art. 36 Abs. 3 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 gegeben sind. „[...] [D]as Verfahren der gegenseitigen Anerkennung [sCHAFT] keinen Automatismus und [lässt] den mit einem Antrag auf gegenseitige Anerkennung befassten Mitgliedstaaten einen Ermessensspielraum [...]“. EuGH, Fn. 46, Rn. 51 und 53; EuGH, Fn. 4, Rn. 64.

71 Vgl. Fischer, Fn. 11, S. 11 (16).

72 EuGH, Urteil vom 19.1.2023 – C-162/21 – PAN Europe/État belge, Rn. 46 und 48; EuGH, Urteil vom 5.5.2022 – C-189/21, Rn. 42 und 43; EuGH, Fn. 4, Rn. 68; EuGH, Urteil vom 25.4.2024 – C-309/22 und C-310/22, Fn. 68, Rn. 89; EuGH, Urteil vom 18.12.2025 – C-316/24 P – PAN Europe/Kommission.

Die obligatorische gegenseitige Anerkennung von Zulassungen in den Mitgliedstaaten derselben Zone stellt ein wesentliches Element der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 dar.⁶⁹

Dem Vollharmonisierungsansatz der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 kommt ausweislich der Erwägungsgründe ein hoher Stellenwert zu. Bei Betrachtung der Erwägungsgründe Nr. 9, 10, 12, 25 und 29 wird ersichtlich, dass nach dem Willen des Unionsgesetzgebers das zonale Zulassungsverfahren und das Verfahren der gegenseitigen Anerkennung und deren prägender Grundsatz der verpflichtenden Zulassung mit eng begrenztem Einschränkung- und Versagungsvorbehalt⁷⁰ durch den beteiligten Mitgliedstaat die normative Manifestation der Vollharmonisierung bilden. Die Vollharmonisierung soll für investierende Unternehmen eine Vorhersehbarkeit der Zulassung der zu entwickelnden Pflanzenschutzmittel und deren Verkehrsfähigkeit im Binnenmarkt gewährleisten, um gerade auch ein hohes Gesundheits- und Umweltschutzniveau ermöglichende Innovationen zu begünstigen. Dagegen würden mitgliedstaatlich weitgehend frei bestimmte Einschränkungsmöglichkeiten die Investitions- und Innovationsspielräume der betreffenden Unternehmen schwer beeinträchtigen und damit weitere von einer ausreichenden Verfügbarkeit von Pflanzenschutzmitteln abhängige Ziele der Verordnung – insbesondere die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Landwirtschaft (Erwägungsgrund Nr. 8) – gefährden.⁷¹

b. Die vorgelagerte Balancierung zwischen der Vollharmonisierung und nationalen Besonderheiten im Rahmen des zonalen Zulassungsverfahrens und der gegenseitigen Anerkennung

Ausweislich der Zielbestimmungen sowie der Erwägungsgründe der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 kommt der Gewährleistung eines harmonisierten hohen Gesundheits- und Umweltschutzniveaus eine hohe Bedeutung zu.⁷² Zunächst weist Art. 1 Abs. 3 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 „die Gewährleistung eines hohen Schutzniveaus für die Gesundheit von Mensch und Tier und für die Umwelt“ explizit als Ziel der Verordnung aus. In Erwägungsgrund Nr. 7 wird festgestellt, dass die Verwendung von Pflanzenschutzmitteln „Risiken und Gefahren für Mensch, Tier und Umwelt bergen [kann]“. Erwägungsgrund Nr. 10 stellt klar, dass nur Stoffe in Pflanzenschutzmitteln verwendet werden sollen, die „voraussichtlich keine schädlichen Auswirkungen auf die Gesundheit von Mensch oder Tier oder unannehmbare Folgen für die Umwelt haben.“ Auch die Erwägungsgründe Nr. 25, 35, und 45 weisen auf die Bedeutung eines hohen Gesundheits- und Umweltschutzniveaus hin. Erwägungsgrund Nr. 24 verdeutlicht, dass

„die Bestimmungen für eine Zulassung ein hohes Schutzniveau gewährleisten [müssen]. Insbesondere sollte bei Erteilung einer Zulassung für Pflanzenschutzmittel das Ziel, die Gesundheit von Mensch und Tier sowie die Umwelt zu

schützen, Vorrang haben vor dem Ziel, die Pflanzenproduktion zu verbessern.“⁷³

Diese Formulierungen bringen die sich bereits aus der Gesetzgebungshistorie ergebende erhebliche Bedeutung des Gesundheits- und Umweltschutzes im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 zum Ausdruck. Ebenso ergibt sich der hohe Stellenwert des Gesundheits- und Umweltschutzes aus der ständigen Rechtsprechung des EuG⁷⁴ und EuGH⁷⁵.

Der EuGH hat festgestellt, dass das Ziel der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009, ein hohes Schutzniveau für die Gesundheit von Mensch und Tier und für die Umwelt zu gewährleisten (Art. 1 Abs. 3 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009), jedenfalls vorrangig gegenüber dem daneben bestehenden Ziel der Verordnung der Verbesserung der landwirtschaftlichen Produktion ist.⁷⁶ Den Vorrang vor dem weiteren Ziel der Verordnung der Harmonisierung des Inverkehrbringens von Pflanzenschutzmitteln (vgl. Art. 1 Abs. 3 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009, Erwägungsgründe Nrn. 9, 25 und 29) hat der EuGH in seiner Entscheidung vom 24.4.2024 in der Rechtsache C-308/22⁷⁷ demgegenüber gerade nicht festgestellt.⁷⁸

Aus den Erwägungsgründen folgt, dass die Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 vielmehr auch den Gesundheits- und Umweltschutz auf einem unional einheitlichen (hohen) Niveau harmonisiert. Erwägungsgrund Nr. 29 spricht insoweit von einem „in dieser Verordnung vorgeschriebene[n] hohe[n]

Schutzniveau für die Gesundheit von Mensch und Tier sowie für die Umwelt“. Ausweislich des Erwägungsgrundes Nr. 10 besteht eine Wechselwirkung zwischen den Regelungszielen der Vollharmonisierung und dem Gesundheits- und Umweltschutz:

„Um das gleiche Schutzniveau in allen Mitgliedstaaten zu erzielen, sollte die Entscheidung über die Zulässigkeit oder Nichtzulässigkeit solcher Stoffe auf Gemeinschaftsebene auf der Grundlage harmonisierter Kriterien getroffen werden.“

Es ist gerade ein Ziel der Vollharmonisierung, das gleiche Schutzniveau in allen Mitgliedstaaten zu erwirken. Die beiden Regelungsziele stellen somit keineswegs voneinander unabhängige Aspekte dar, sondern bedingen sich gegenseitig.⁷⁹ Die Verordnung harmonisiert ein hohes Schutzniveau auf europäischer Ebene, das bei der Zulassung von Pflanzenschutzmitteln auf Grundlage der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 von allen Mitgliedstaaten zu beachten ist.⁸⁰ Die Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 bewirkt eine Vollharmonisierung auch mit Blick auf das Gesundheits- und Umweltschutzniveau, ggf. abweichende nationale Schutzniveaus werden nivelliert.

Um den Mitgliedstaaten Flexibilität bei der Berücksichtigung nationaler Besonderheiten zur Erreichung des in der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 festgelegten Schutzniveaus einzuräumen, ist ein harmonisiertes mitgliedstaatliches

73 Der EuGH hat unter Verweis auf den 24. Erwägungsgrund der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 bereits entschieden, dass bei der Erteilung von Zulassungen zum Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln das Ziel, die Gesundheit von Mensch und Tier sowie die Umwelt zu schützen, „Vorrang haben sollte“ vor dem Ziel, die Pflanzenproduktion zu verbessern. EuGH, Urteil vom 19.1.2023 – C-162/21 – PAN Europe u. a., Rn. 46 und 48; EuGH, Fn. 4, Rn. 68; EuGH, Urteil vom 25.4.2024 – C-309/22 und C-310/22 – PAN Europe/Ctgb, Rn. 90.

74 EuG, Urteil vom 9.9.2011 – T-475/07 – Dow AgroSciences Lt./Kommission, Rn. 143; vgl. EuG, Urteil vom 28.6.2005 – T-158/03 – Industrias Químicas del Vallés/Kommission, Rn. 134; EuG, Urteile vom 17.5.2018 – T-429/13 und T-451/13 – Bayer CropScience AG/Kommission und Syngenta Crop Protection AG/Kommission, Rn. 106; EuG, Urteil vom 12.12.2014 – T-269/11 – Xeda International/Kommission, Rn. 138. Laut dem EuG hat das hohe Schutzniveau für die menschliche Gesundheit und für die Umwelt vorrangige Bedeutung gegenüber wirtschaftlichen Erwägungen. EuG, Urteil vom 17.3.2021 – T-719/17 – FMC/Kommission, Rn. 59; EuG, Urteil vom 19.11.2025 – T-565-23, Rn. 57.

75 EuGH, Urteil vom 19.1.2023 – C-162/21 – PAN Europe/État belge, Rn. 46 und 48; EuGH, Urteil vom 5.5.2022 – C-189/21, Rn. 42 und 43; EuGH, Fn. 4, Rn. 68.

76 EuGH, Fn. 4, Rn. 68, und EuGH, Urteil vom 25.4.2024 – C-309/22 und C-310/22 – PAN Europe/Ctgb, juris Rn. 90, jeweils m. w. N.; EuGH, Urteil vom 18.12.2025 – C-316/24 P – PAN Europe/Kommission.

77 EuGH, Fn. 4, Rn. 64.

78 Nds. OVG, Fn. 8, Rn. 25 mit Verweis auf Wenning/Koof, Fn. 7, S. 94 (99 f.); Kaus, Fn. 13, S. 146 (148).

79 Dem steht nicht entgegen, dass der EuGH unter Verweis auf den 24. Erwägungsgrund der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 bereits entschieden hat, dass bei der Erteilung von Zulassungen zum Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln das Ziel, die Gesundheit von Mensch und Tier sowie die Umwelt zu schützen, „Vorrang haben sollte“ vor dem

Ziel, die Pflanzenproduktion zu verbessern. EuGH, Urteil vom 19.1.2023 – C-162/21 – PAN Europe u. a., Rn. 46 und 48; EuGH, Fn. 4, Rn. 68.

80 Einseitig und ohne Abstimmung auf europäischer Ebene ein höheres Schutzniveau an die Stelle des unionsweit harmonisierten zu setzen, ist den Mitgliedstaaten hingegen grundsätzlich nicht möglich. Die primärrechtlichen Rechtsgrundlagen schließen aus, dass die Mitgliedstaaten ohne Weiteres höhere Schutzstandards vorsehen können, wie sich dem im Einzelnen geregelten Derogationsverfahren gemäß Art. 95 Abs. 3–10 EGV/Art. 114 Abs. 4–10 AEUV entnehmen lässt. Erwägungsgrund 9 macht deutlich:

„Um die aufgrund des unterschiedlichen Schutzniveaus in den Mitgliedstaaten möglicherweise bestehenden Handelshemmnisse bei Pflanzenschutzmitteln so weit wie möglich zu beseitigen, sollten in dieser Verordnung ferner harmonisierte Regelungen für die Genehmigung von Wirkstoffen und für das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln, einschließlich der Regelungen über die gegenseitige Anerkennung der Zulassungen sowie über den Parallelhandel festgelegt werden. Zweck dieser Verordnung ist es somit, den freien Verkehr der entsprechenden Produkte und die Verfügbarkeit dieser Produkte in den Mitgliedstaaten zu verbessern.“

Ausdrücklich ist mit der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 also beabsichtigt, die mitgliedstaatlichen Schutzniveaus zu harmonisieren. Das Verwaltungsgericht Braunschweig hat treffend formuliert:

„Dieses Harmonisierungsbestreben verfolgte der Verordnungsgeber mit hin – ausweislich des Erwägungsgrundes Nr. 9 der Verordnung – in dem Bewusstsein, dass innerhalb der Mitgliedstaaten unterschiedliche Schutzniveaus bestehen. [...] Das gemeinsame europäische System der Zulassung von Pflanzenschutzmitteln gründet sich auf das Prinzip gegenseitigen Vertrauens, dass alle hieran beteiligten Staaten die Vorgaben beachten, die ihre Grundlage in der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 finden und ein hohes Schutzniveau gewährleisten.“ VG Braunschweig, Urteil vom 30.11.2016 – 9 A 27/16, juris Rn. 39 f.; VG Braunschweig, Fn. 10, Rn. 56 f.

Schutzventil erforderlich. Soweit in einzelnen Mitgliedstaaten besondere tatsächliche Umstände gegeben sind, findet dies in Art. 36 Abs. 3 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 Berücksichtigung. Erwägungsgrund Nr. 29 verdeutlicht, dass

„[b]esondere ökologische oder landwirtschaftliche Bedingungen im Gebiet eines oder mehrerer Mitgliedstaaten [...] es jedoch erforderlich machen [können], dass die Mitgliedstaaten auf Antrag die von einem anderen Mitgliedstaat erteilte Zulassung anerkennen oder ändern, oder die Zulassung des Pflanzenschutzmittels in ihrem Gebiet verweigern, wo dies aufgrund besonderer ökologischer oder landwirtschaftlicher Gegebenheiten gerechtfertigt ist oder wo das in dieser Verordnung vorgeschriebene hohe Schutzniveau für die Gesundheit von Mensch und Tier sowie für die Umwelt nicht erreicht werden kann.“

Die Wahrung des harmonisierten Schutzniveaus geschieht im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 durch ein vollharmonisiertes zonales Zulassungsverfahren, das aber Risikominderungsmaßnahmen oder im äußersten Fall auch die Zulassungsverweigerung vorsieht und ermöglicht, soweit nationalspezifische Umstände dies erfordern. Nationale Risikominderungsmaßnahmen können aufgrund spezifischer Bedingungen gerechtfertigt sein, um das in der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 vorgeschriebene hohe Schutzniveau für die Gesundheit von Mensch und Tier sowie für die Umwelt zu erreichen.

Lediglich besondere *tatsächliche* Bedingungen können also eine Abweichung von der zonalen Bewertung und Zulassungsentscheidung durch den prüfenden Mitgliedstaat zur Erreichung des in der Verordnung vorgeschriebenen Schutzniveaus rechtfertigen. Darüber hinaus wird gerade keine Option zur Änderung oder Beschränkung der Zulassung aufgeführt, die nicht auf besondere Bedingungen im Gebiet eines Mitgliedstaats zurückzuführen ist. Ein Widerspruch zu rechtlichen Festsetzungen eines hohen Schutzniveaus auf unilateraler Ebene – etwa als Ausdruck nationaler politischer Zielsetzungen – ist im Rahmen der Entscheidung über eine Änderung der zonalen Zulassung daher ohne Relevanz, sofern diese nicht wiederum auf besonderen tatsächlichen Bedingungen beruhen. Dies steht auch im Einklang mit der historischen Entwicklung der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009. Die Kritik der Mitgliedstaaten bezog sich explizit auf die unterschiedlichen Gegebenheiten innerhalb einer Zone, sodass mehr Flexibilität zur Erhaltung eines hohen Gesundheits- und Umweltschutzniveaus gewährleistet werden sollte.

Insbesondere vor dem Hintergrund der Erwägungsgründe Nr. 9, 10, 25 und 29 ist ersichtlich, dass nur ein harmonisiertes Verständnis nationaler Besonderheiten die Grundlage für Einschränkungen einer Zulassung durch den beteiligten Mitgliedstaat und somit für die Gewährleistung des

hohen Gesundheits- und Umweltschutzniveaus sein kann. Der Gesundheits- und Umweltschutz muss sich folglich in den Maßnahmen zur Einschränkung der Zulassung derartig niederschlagen, dass Einschränkungen nur auf Grundlage tatsächlicher nationaler Besonderheiten vorgenommen werden können, die das nachweisbare Bedürfnis nach einer solchen Einschränkung zum Zwecke der Gewährleistung des hohen Gesundheits- und Umweltschutzniveaus hervorrufen.

c. Die nachgelagerte Balancierung durch Zulassungsregeln und Risikominderungsmaßnahmen im Rahmen der Zweitzulassung und die praktische Wirksamkeit („*effet utile*“) dieses abgestuften Instrumentenbaus

Im zonalen Zulassungsverfahren gemäß Art. 33 ff. Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 wird der Zulassungsantrag lediglich von einem Mitgliedstaat (zRMS) innerhalb der entsprechenden Zone geprüft. Der prüfende Mitgliedstaat nimmt die Bewertung des Pflanzenschutzmittels gemäß Art. 36 Abs. 1 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 für die Zone vor. Die beteiligten Mitgliedstaaten haben die Gelegenheit zu einer Stellungnahme. Gemäß Art. 36 Abs. 2 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 gewähren oder verweigern die beteiligten Mitgliedstaaten die Zulassung auf der Grundlage der Schlussfolgerungen aus der Bewertung durch den prüfenden Mitgliedstaat.

Diese Regelungen bilden die Grundlage des zonalen Zulassungsverfahrens und bringen die Vollharmonisierungsdirektive zum Ausdruck. Eine nachgelagerte Balancierung der Vollharmonisierung mit nationalen Besonderheiten im Hinblick auf die Ziele des Gesundheits- und Umweltschutzes erfährt das Verfahren durch die Möglichkeit der Festlegung von Risikominderungsmaßnahmen gemäß Art. 36 Abs. 3 UAbs. 1 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 und der Zulassungsverweigerung gemäß Art. 36 Abs. 3 UAbs. 2 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009, soweit besondere ökologische oder landwirtschaftliche Gegebenheiten es erfordern.

Die Erteilung von Risikominderungsmaßnahmen ist normativ an das Vorliegen „spezifischer Verwendungsbedingungen“ geknüpft. Nach der zutreffenden Auffassung des VG Braunschweig muss der Erlass von Risikominderungsmaßnahmen jedoch ebenso möglich sein, wenn zwar keine „spezifischen Verwendungsbedingungen“, jedoch „spezifische ökologische oder landwirtschaftliche Bedingungen“ im Sinne des Art. 36 Abs. 3 UAbs. 2 Hs. 2 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 vorliegen.⁸¹ Demnach ist erst recht davon auszugehen,

„dass Risikominderungsmaßnahmen auch zulässig sein müssen, sofern (sogar) spezifische ökologische oder landwirtschaftliche Bedingungen vorliegen, da es sich hierbei um eine weitaus höhere Anforderung handelt.“⁸²

Ebenso deutet die Genese der Begrifflichkeiten darauf hin, dass die später von den spezifischen Verwendungsbedingungen getrennten spezifischen ökologischen oder land-

81 VG Braunschweig, Fn. 10, Rn. 88–91.

82 VG Braunschweig, Fn. 10, Rn. 88–91.

wirtschaftlichen Bedingungen ursprünglich als Unterbegriffe des Oberbegriffs „spezifische Verwendungsbedingungen“ vorgesehen waren.⁸³ Demnach kann UAbs. 1 als allgemeiner gegenüber dem spezielleren UAbs. 2 verstanden werden. Jedenfalls kann nach beiden Erklärungsansätzen alternativ auf „spezifische Verwendungsbedingungen“ oder „spezifische ökologische oder landwirtschaftliche Bedingungen“ im Rahmen der Festlegung von Risikominderungsmaßnahmen abgestellt werden.

Eine Zulassungsverweigerung kann hingegen nur ausgesprochen werden, wenn die Festlegung von Risikominderungsmaßnahmen hinsichtlich der Bedenken eines Mitgliedstaats in Bezug auf die Gesundheit von Mensch und Tier oder die Umwelt keine Abhilfe schaffen kann. Die historisch gewachsene Eigenschaft der Zulassungsverweigerung als letztes Mittel im Sinne einer „ultima ratio“ spiegelt sich auch im Wortlaut und der Systematik der endgültigen Regelung wider.⁸⁴ Dieses Stufenverhältnis wird auch durch den Wortlaut des gemeinsamen Standpunkts zu Abs. 3 bestätigt, in dem die Zulassungsverweigerung als „*letztes Mittel*“ bezeichnet wird.⁸⁵ Die Möglichkeit der Festlegung von Risikominderungsmaßnahmen soll also dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entsprechend zuerst geprüft werden und ein vergleichsweise „*niedrigschwelliges Instrument zum Schutz der Gesundheit von Mensch und Tier oder die Umwelt*“⁸⁶ darstellen.

Bei der Anwendung dieses abgestuften Instrumentenbaukastens von Zulassungsverweigerung und Risikominderungsmaßnahmen ist die praktische Wirksamkeit („*effet utile*“) des Stufenverhältnisses zu gewährleisten. Nach der ständigen Rechtsprechung des EuGH ist jede Vorschrift so auszulegen, dass sie ihre volle Wirkung entfalten kann.⁸⁷ Insbesondere dürfen staatliche Regelungen „*die Ausübung der durch die Gemeinschaftsordnung verliehenen Rechte nicht praktisch unmöglich machen oder übermäßig erschweren*“.⁸⁸

Während eine Zulassungsverweigerung die „ultima ratio“ darstellt, sollen Risikominderungsmaßnahmen unter erleichterten Bedingungen möglich sein.⁸⁹ Die praktische Wirksamkeit der Abstufung erfordert jedoch, dass die Festlegung von Risikominderungsmaßnahmen nicht an zu niedrige Anforderungen geknüpft wird. Die Maßnahmen gemäß Art. 31 Abs. 3 und 4 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 werden nämlich nur dem Wesen nach beschrieben, sodass die Festlegung geeigneter Bedingungen in Bezug auf diese Risikominderungsmaßnahmen in ihrer Intensität durch den Verordnungstext nicht beschränkt sind. Risikominderungsmaßnahmen sind tauglich, die Verwendung des Pflanzenschutzmittels für Anwender bzw. Zulassungsinhaber so gravierend einzuschränken, dass ein hinreichender Anwendungsbereich in der landwirtschaftlichen Praxis faktisch nicht mehr besteht und demzufolge auch die Vermarktungsfähigkeit des Mittels ausscheidet. Ein solches Resultat würde wiederum den anderen Zielen der Verordnung (Vollharmonisierung, Verbesserung der landwirtschaftlichen Produktion, Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft der Gemeinschaft) widersprechen.

Die Möglichkeit einer unional anforderungslosen „Quasi-Zulassungsverweigerung“ durch besonders einschneidende Risikominderungsmaßnahmen ist mit dem Regelungskonzept des abgestuften Instrumentenbaukastens nicht vereinbar. Im Einklang mit dem „*effet utile*“ findet dabei in erster Linie die in der Vorschrift getroffene Grundentscheidung (einheitliche, zonale Bewertung des Antrags durch den prüfenden Mitgliedstaat gemäß Art. 36 Abs. 1 u. 2 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009) Beachtung, wohingegen die mit Rücksicht auf andere Interessen vorgesehenen Ausnahmen grundsätzlich eng auszulegen sind.⁹⁰ Das Konstrukt der Risikominderungsmaßnahmen darf folglich mit Blick auf die praktische Wirksamkeit des Maßnahmenkatalogs nicht zu einem Ventil dafür werden, dass die „ultima ratio“-Eigenschaft der Zulassungsverweigerung unterlaufen wird.

Die sich aus der praktischen Wirksamkeit des Maßnahmenkatalogs ergebende Vorgabe, dass die Vollharmonisierung einschränkende Maßnahmen nicht im freien Ermessen der Mitgliedstaaten stehen dürfen, sondern unional definierten Anforderungen unterliegen müssen, ist auch dem Rechtskonstrukt der Unionsverordnung gemäß Art. 288 Abs. 2 AEUV inhärent. Die Verordnung ist das intensivste Instrument zur vollständigen Rechtsangleichung und bewirkt eine unmittelbare Rechtsvereinheitlichung auf Unionsebene. Sie hat „*allgemeine Geltung*“ und ist somit auf objektiv bestimmte Sachverhalte anwendbar und entfaltet Rechtswirkungen für allgemein und abstrakt umrissene Personengruppen.⁹¹ Anders als eine Richtlinie, die spezifische nationale Unterschiede wahren soll, ist eine Verordnung gemäß Art. 288 Abs. 2 AEUV „*in allen ihren Teilen verbindlich*“ und „*gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat*“. Die Imperati-

83 Europäisches Parlament, Fn. 36.

84 „Können die Bedenken eines Mitgliedstaats in Bezug auf die Gesundheit von Mensch und Tier oder die Umwelt nicht durch die Festlegung nationaler Maßnahmen zur Risikominderung gemäß Unterabsatz 1 ausgeräumt werden, so kann ein Mitgliedstaat die Zulassung des Pflanzenschutzmittels in seinem Gebiet verweigern, wenn er angesichts spezifischer ökologischer oder landwirtschaftlicher Bedingungen berechtigten Grund zu der Annahme hat, dass das betreffende Produkt noch immer ein unannehmbares Risiko für die Gesundheit von Mensch und Tier oder die Umwelt darstellt.“

85 Rat, Fn. 42.

86 VG Braunschweig, Fn. 10, Rn. 85.

87 EuGH, Urteil vom 4.12.1974 – C-41/74 – Yvonne van Duyn/Home Office, Rn. 12; EuGH, Urteil vom 19.11.1991 – C-6/90 – Francovich/Italienische Republik, Rn. 32; EuGH, Urteil vom 14.5.2019 – C-55/18 – CCOO; Riesenhuber, Fn. 19, S. 310–311.

88 Z. B. EuGH, Urteil vom 15.4.2008 – C-268/06 – Impact/Minister for Agriculture and Food u. w., Rn. 45.

89 VG Braunschweig, Fn. 10, Rn. 84.

90 EuGH, Urteil vom 15.5.1986 – C-222/84 – Johnston/Chief Constable, Rn. 36; EuGH, Urteil vom 25.1.1977 – C-46/76 – Bauhuis/Niederlande, Rn. 5, 15; EuGH, Urteil vom 4.12.1974 – C-41/74 – Yvonne van Duyn/Home Office, Rn. 18, 19; m. w. N. Riesenhuber, Fn. 19, S. 318–321.

91 EuGH, Urteil vom 5.5.1977 – C-101/76 – Koninklijke Scholten Honig/Rat und Kommission.

ve der umfassenden Verbindlichkeit beschränkt sich nicht auf die zu erreichende Zielsetzung, sondern gilt auch hinsichtlich der zu ergreifenden Formen und Mittel.⁹² Dem entsprechend muss eine Verordnung in ihrer Vollharmonisierungswirkung auch mitgliedstaatliche Einschränkungsbefugnisse unional definieren. Andernfalls würde die mit der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 verfolgte Vollharmonisierung konterkariert. Die Vollharmonisierung gilt somit auch und gerade im Hinblick auf das Gesundheits- und Umweltschutzniveau.

Eine nationale Maßnahme im Anwendungsbereich einer Vollharmonisierung ist vor diesem Hintergrund nicht gesondert an den Grundfreiheiten zu messen, sodass einschränkende Maßnahmen nicht auf die (weite) Rechtfertigungskategorie zwingender Gemeinwohlgründe gestützt werden können.⁹³ Entschließt sich der Unionsgesetzgeber dazu, einen Sachverhalt sekundärrechtlich – insbesondere durch eine Verordnung – auszugestalten, ist somit davon auszugehen, dass dies auch geschieht, um den Mitgliedstaaten im Rahmen der Einführung einschränkender Maßnahmen das Berufen auf den weiten Rechtfertigungsgrund der zwingenden Gemeinwohlgründe zu verwehren. Dem entsprechend formuliert auch der EuGH eindeutig, dass Einschränkungsmöglichkeiten explizit im Sekundärrechtsakt definiert sein müssen.⁹⁴ Die Vollharmonisierung einschränkenden mitgliedstaatlichen Maßnahmen können somit nur unter den in der Verordnung ausdrücklich vorgesehenen, also unional definierten, Voraussetzungen möglich sein.

Die an strenge Voraussetzungen gebundene Zulassungsverweigerung darf vor dem Hintergrund der praktischen Wirksamkeit des Stufenverhältnisses zwischen Art. 36 Abs. 3 UAbs. 1 und 2 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 nicht

durch unional anforderungslose Risikominderungsmaßnahmen unterlaufen werden. Denn das gebotene harmonisierte Verständnis nationaler Besonderheiten setzt als Einschränkungsgrundlage eine unional definierte Schwelle für das Erfordernis von mitgliedstaatlichen Einschränkungen zum Zwecke der Gewährleistung des hohen Gesundheits- und Umweltschutzniveaus voraus.

3. Das vollharmonisierte Regelungssystem der Risikominderungsmaßnahmen

a. Wortlaut des Art. 36 Abs. 3 UAbs. 1 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009

Die Anforderungen, die an den Erlass von Risikominderungsmaßnahmen als Hauptinstrument der beteiligten Mitgliedstaaten gestellt werden, ergeben sich auch aus dem Wortlaut und der Systematik des Art. 36 Abs. 3 UAbs. 1 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009. Insofern gilt der normative Anknüpfungspunkt der Anforderung der „spezifischen Verwendungsbedingungen“ zugleich für die Anforderung „spezifischer ökologischer oder landwirtschaftlicher Bedingungen“.⁹⁵

Dem Wortlaut von Art. 36 Abs. 3 UAbs. 1 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 lässt sich nicht entnehmen, dass sich der Relativsatz und somit das Spezifitätserfordernis lediglich auf die „anderen Maßnahmen zur Risikominderung“ bezieht.⁹⁶ Vielmehr spricht der Wortlaut des Art. 36 Abs. 3 UAbs. 1 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 dafür, dass der Erlass jeglicher Risikominderungsmaßnahmen an das Vorliegen „spezifischer Verwendungsbedingungen“ geknüpft ist.⁹⁷ Kasus, Numerus und Genus des Relativpronomens („die [...] den“) stimmen bezüglich beider Bezugsnomen („geeignete Bedingungen [...]“ und „andere Maßnahmen“) überein. Beide Varianten sind mit einem „und“ verbunden und damit Teil einer Aufzählung, auf die sich der Relativsatz insgesamt bezieht. Da Relativpronomen nach Kasus, Numerus und Genus flektieren, muss das Relativum auch nicht direkt auf das Bezugswort folgen.⁹⁸ Dass lediglich die „anderen Maßnahmen zur Risikominderung“ am Ende des Hauptsatzes, also unmittelbar vor dem Relativsatz stehen, hat mithin keine Bedeutung.

Zudem weist der Wortlaut „andere Maßnahmen“ klar darauf hin, dass es sich bei den „geeigneten Bedingungen“ ebenso um Risikominderungsmaßnahmen handelt, die lediglich eine andere Bezeichnung erhalten haben. In Anknüpfung an die Entstehungsgeschichte wurden regelmäßig verschiedene Begriffe für Risikominderungsmaßnahmen verwendet, die allerdings im Ergebnis alle der Berücksichtigung nationaler Gegebenheiten dienen sollten und somit immer Bezugspunkt der Gebietsrelevanz waren.

Dieses Verhältnis zwischen „geeigneten Bedingungen“ und „anderen Maßnahmen“ bestätigt auch ein Vergleich mit der Formulierung aus dem Sachstandsbericht des Rates vom 10.12.2007.⁹⁹ Der Relativsatz ist auch in dieser Fassung ent-

92 EuGH, Urteil vom 20.6.1973 – C-80/72 – NV Koninklijke Lassiefabrieken/Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten, Rn. 15, 17.

93 EuGH, Urteil vom 11.12.2003 – C-322/01 – Doc Morris I, Rn. 64; *Haratsch/Koenig/Pechstein*, Fn. 68, Rn. 780 ff.

94 „Diese Harmonisierung verwehrt es den Mitgliedstaaten daher, im abschließend harmonisierten Bereich die Behinderung des freien Warenverkehrs aus anderen als den in den Richtlinien 64/433 und 89/662 vorgesehenen Gründen zu rechtfertigen.“ EuGH, Urteil vom 24.3.2009 – C-445/06 – Danske Slagterier/Bundesrepublik Deutschland, Rn. 25 f. Diese zu Richtlinien getroffenen Äußerungen des EuGH müssen erst recht für den vollharmonisierten Verordnungsbereich gelten.

95 So wird die (alternative) Anforderung der „spezifischen ökologischen und landwirtschaftlichen Bedingungen“ gerade anhand eines Erst-recht-Schlusses hergeleitet.

96 A. A. *Douhaire*, Fn. 2, S. 12 (18 f.).

97 *Fischer*, Fn. 11, S. 11 (16).

98 Duden (2009), S. 812.

99 „3. Die Mitgliedstaaten können die Zulassung des betreffenden Pflanzenschutzmittels spezifischen nationalen Bedingungen und Verwendungsbeschränkungen unterwerfen, sofern es nachweislich erwiesen ist, dass die in der ursprünglichen Zulassung festgelegten Bedingungen und Beschränkungen aufgrund der spezifischen Verwendungsbedingungen oder anderer relevanter Umstände nicht ausreichen. Sie legen ferner die entsprechenden Maßnahmen zur Risikominderung fest.“ *Rat*, Fn. 41.

halten und bezieht sich lediglich auf die „nationalen Bedingungen und Verwendungsbeschränkungen“. In der finalen Fassung werden die „anderen Maßnahmen zur Risikominderung“ hingegen bewusst vor den Relativsatz gezogen. Aus diesem Wortlautvergleich ergibt sich, dass sowohl Risikominderungsmaßnahmen gemäß Art. 31 Abs. 3 und 4 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 als auch andere Risikominderungsmaßnahmen Bezugspunkt des Kriteriums der Gebietsrelevanz sein müssen.

Auch in der englischen¹⁰⁰ und französischen¹⁰¹ Sprachfassung liegt ebenso wie in der deutschen Fassung eine Relativsatzkonstruktion – hier allerdings in Form einer Partizipialkonstruktion – vor.¹⁰² Mit Blick auf die bereits genannten Argumente ergibt sich aus diesen Fassungen hinsichtlich der Bezugswörter des Relativpronomens indes nichts anderes.¹⁰³

b. Systematik des Art. 36 Abs. 3 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009

Auch die Systematik des Art. 36 Abs. 3 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 spricht gegen die erweiterte Auslegung von Art. 36 Abs. 3 UAbs. 1 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009.¹⁰⁴ Art. 36 Abs. 3 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 baut in seinen UAbs. 1 und 2 aufeinander auf. Während UAbs. 1 die Möglichkeit vorsieht, die Zulassung durch das Auferlegen von Risikominderungsmaßnahmen zu beschränken, statuiert UAbs. 2, dass die Zulassung verweigert werden kann, wenn selbst mit diesen Risikominderungsmaßnahmen aufgrund nationaler Besonderheiten weiterhin Bedenken bezüglich des hinreichenden Schutzes von Mensch, Tier und der Umwelt bestehen bleiben. Dieses Stufenverhältnis folgt bereits aus dem Wortlaut des Art. 36 Abs. 3 UAbs. 2 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009. Um die praktische Wirksamkeit dieses Stufenverhältnisses zu erhalten, darf die an hohe Anforderungen gebundene Zulassungsverweigerung nicht durch die Möglichkeit der Erteilung anforderungsloser Risikominderungsmaßnahmen gemäß Art. 31 Abs. 3 und 4 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 unterlaufen werden.

Aus der Systematik des Art. 36 Abs. 3 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 folgt zudem, dass zwischen geeigneten Bedingungen in Bezug auf die Anforderungen gemäß Art. 31 Abs. 3 und 4 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 und anderen Maßnahmen zur Risikominderung kein grundsätzlicher qualitativer Unterschied besteht. So heißt es in Art. 36 Abs. 3 UAbs. 2 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009:

„Können die Bedenken eines Mitgliedstaats in Bezug auf die Gesundheit von Mensch und Tier oder die Umwelt nicht durch die Festlegung nationaler Maßnahmen zur Risikominderung gemäß Unterabsatz 1 ausgeräumt werden [...]“

Der Wortlaut stellt die beiden Varianten auf eine Stufe, indem er sie allgemein als „Maßnahmen zur Risikominderung gemäß Unterabsatz 1“ bezeichnet. Diese Systematik bestätigt, dass beide Varianten an dieselben Voraussetzun-

gen geknüpft sind und somit das Spezifitätserfordernis auch auf Risikominderungsmaßnahmen gemäß Art. 31 Abs. 3 und 4 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 anzuwenden ist.¹⁰⁵

Dies wird darüber hinaus dadurch bestätigt, dass Art. 36 Abs. 3 UAbs. 2 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 die Zulassungsverweigerung an die Voraussetzung knüpft, dass die Bedenken eines Mitgliedstaats in Bezug auf die Gesundheit von Mensch und Tier oder die Umwelt nicht durch die Festlegung der gleichstufig betrachteten Risikominderungsmaßnahmen ausgeräumt werden konnten. Beide Formen von Risikominderungsmaßnahmen sind damit gleichrangige Instrumente zur Ausräumung der mitgliedstaatlichen Bedenken hinsichtlich der Gesundheit von Mensch und Tier oder der Umwelt, die sich in der normativen Voraussetzung der „spezifischen Verwendungsbedingungen“ widerspiegeln.

Im Ergebnis spricht auch die Systematik dafür, dass sowohl geeignete Bedingungen in Bezug auf die Anforderungen gemäß Art. 31 Abs. 3 und 4 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 als auch andere Maßnahmen zur Risikominderung einem Spezifitätserfordernis unterliegen.

c. Teleologische Erwägungen mit Blick auf den Vorbehalt „spezifischer Verwendungsbedingungen“ bzw. „spezifischer ökologischer oder landwirtschaftlicher Bedingungen“

Der Telos der relevanten Vorschriften der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 zeigt, dass auch geeignete Bedingungen in Bezug auf die Anforderungen gemäß Art. 31 Abs. 3 und 4 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 dem Spezifitätserfordernis unterliegen. Dem Vollharmonisierungsansatz der Verordnung kommt ausweislich des Art. 1 Abs. 3 Verordnung (EG)

100 „By way of derogation from paragraph 2 and subject to Community law, appropriate conditions may be imposed with respect to the requirements referred to in Article 31(3) and (4) and other risk mitigation measures deriving from specific conditions of use.“

101 „Par dérogation au paragraphe 2 et sous réserve du droit communautaire, des conditions appropriées peuvent être imposées en ce qui concerne les exigences visées à l'article 31, paragraphes 3 et 4, et d'autres mesures d'atténuation des risques découlant de conditions d'utilisation spécifiques.“

102 Nach ständiger Rechtsprechung des EuGH kann die in einer der Sprachfassungen einer Vorschrift des Unionsrechts verwendete Formulierung nicht als alleinige Grundlage für die Auslegung dieser Vorschrift herangezogen werden oder Vorrang vor den übrigen Sprachfassungen beanspruchen. Die Bestimmungen des Unionsrechts müssen nämlich im Licht der Fassungen in allen Sprachen der Union einheitlich ausgelegt und angewandt werden. Weichen die verschiedenen Sprachfassungen eines Rechtstexts der Union voneinander ab, muss die fragliche Vorschrift anhand des Zusammenhangs und des Zwecks der Regelung ausgelegt werden, zu der sie gehört. EuGH, Urteil vom 12.9.2019 – C-347/17, Rn. 38.

103 Fischer, Fn. 11, S. 11 (16).

104 Vgl. Fischer, Fn. 11, S. 11 (16).

105 Vgl. Fischer, Fn. 11, S. 11 (16).

Nr. 1107/2009 und der Erwägungsgründe ein hoher Stellenwert zu. Bei Betrachtung der Erwägungsgründe Nr. 9, 10, 12, 25 und 29 wird ersichtlich, dass nach dem Willen des Unionsgesetzgebers das zonale Zulassungsverfahren und das Verfahren der gegenseitigen Anerkennung die Manifestation der Vollharmonisierung sind. Das gemeinsame europäische System der Zulassung von Pflanzenschutzmitteln gründet auf dem Prinzip gegenseitigen Vertrauens,¹⁰⁶ von dem sich die nur unter besonderen Umständen zu widerlegende Vermutung ableitet, dass alle Mitgliedstaaten das Unionsrecht, insbesondere also die Vorgaben der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009, beachten und ein hohes Schutzniveau gewährleisten.¹⁰⁷ Die Verfahren der zonalen Zulassung und der gegenseitigen Anerkennung sind vor dem Hintergrund der Effizienz und Rechtssicherheit¹⁰⁸ geschaffen worden. Unternehmen sollen Investitionssicherheit haben, damit eine ausreichende Verfügbarkeit an Pflanzenschutzmitteln zur Erreichung der Binnenmarktziele (Verbesserung der landwirtschaftlichen Produktion (Erwägungsgrund Nr. 6), Diversifizierung von Landwirtschaft und Gartenbau (Erwägungsgrund Nr. 30), Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft der Gemeinschaft (Erwägungsgrund Nr. 8)) gewährleistet wird. Eine Möglichkeit der anforderungslosen Festlegung von Risikominderungsmaßnahmen würde diese Erwägungen konterkarieren.

Ausweislich des Art. 1 Abs. 3 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 und der Erwägungsgründe Nr. 7, 10, 25, 35 und 45 wird dem Gesundheits- und Umweltschutz eine hohe Bedeutung beigemessen. Im Einklang mit der Gesetzgebungshistorie wird in den Erwägungsgründen Nr. 8, 10 und 29 deutlich, dass die im Unionsprimärrecht verankerten Gesundheits- und Umweltschutzziele (Art. 168 bzw. Art. 191 AEUV) mit dem ebenso primärrechtlichen Binnenmarktziel (Art. 26 AEUV) aufgrund der Verordnung in ein angemessenes

praktisches Konkordanzverhältnis zueinander zu bringen sind.¹⁰⁹

Vor dem Hintergrund des Erwägungsgrunds Nr. 29¹¹⁰ ist ersichtlich, dass tatsächliche nationale Besonderheiten den Anknüpfungspunkt für Einschränkungen einer Zulassung durch den beteiligten Mitgliedstaat bilden. Der Gesundheits- und Umweltschutz muss also in seiner einschränkenden Wirkung auch Grundlage für die Ausnahmeregelungen selbst sein und nationalen Besonderheiten Rechnung tragen. Auch diese Erwägungen sprechen gegen eine Möglichkeit der Auferlegung von Risikominderungsmaßnahmen gemäß Art. 31 Abs. 3 und 4 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 ohne Spezifitätserfordernis.

d. Zwischenergebnis

Art. 36 Abs. 1 UAbs. 1 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 ist somit dahingehend auszulegen, dass Risikominderungsmaßnahmen zulässig sind, sofern entweder spezifische Verwendungsbedingungen oder spezifische ökologische oder landwirtschaftliche Bedingungen und Bedenken eines Mitgliedstaates in Bezug auf die Gesundheit von Mensch und Tier oder die Umwelt vorliegen.

4. Urteil des EuGH vom 25.4.2024 in der Rechtssache C-308/22

Die Entscheidung des EuGH vom 25.4.2024 in der Rechtssache C-308/22¹¹¹ stützt ebenfalls nicht die extensive Interpretation von Art. 36 Abs. 3 UAbs. 1 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009. Aus der Formulierung „zum einen“ und „zum anderen“¹¹² der deutschen Übersetzung des Urteils vom 25.4.2024 kann nicht geschlussfolgert werden, dass der

¹⁰⁶ Das Prinzip des gegenseitigen Vertrauens ist einer der Grundgedanken der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009. Danach vertraut ein Mitgliedstaat darauf, dass andere Mitgliedstaaten bei der Zulassung die Vorgaben der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 beachten und ein hohes Schutzniveau gewährleisten. VG Braunschweig, Urteil vom 6.6.2024 – 1 A 150/21, Rn. 46; Nds. OVG, Fn. 12, Rn. 23 sowie zum Arzneimittelrecht: BVerwG, Urteil vom 19.9.2013 – 3 C 22.12, juris Rn. 22; Nds. OVG, Urteil vom 7.6.2012 – 13 LB 56/10, juris Rn. 35.

¹⁰⁷ Zuletzt VG Braunschweig, Beschluss vom 17.12.2025 – 1 B 280/25, S. 13; VG Braunschweig, Fn. 10, Rn. 57, 59. Grundlegend VG Braunschweig, Fn. 80, 1. Ls. sowie Rn. 40 f.; bestätigt durch VG Braunschweig, Urteil vom 21.6.2023 – 1 A 140/21, S. 28.

¹⁰⁸ Zum Grundsatz der Rechtssicherheit im speziellen Bereich der Zulassung von Pflanzenschutzmitteln siehe EuGH, C-309/22 und C-310/22, Fn. 68, Rn. 96–99.

¹⁰⁹ Der EuGH hat zwar festgestellt, dass das Ziel der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009, ein hohes Schutzniveau für die Gesundheit von Mensch und Tier und für die Umwelt zu gewährleisten (Art. 1 Abs. 3), jedenfalls vorrangig gegenüber dem daneben bestehenden Ziel der Verordnung der Verbesserung der landwirtschaftlichen Produktion ist. EuGH, Fn. 4, Rn. 68; EuGH, Urteil vom 25.4.2024 – C-309/22 und C-310/22 – PAN Europe/Ctgb, juris Rn. 90, jeweils m. w. N. Den Vorrang vor dem weiteren Ziel der Verordnung der Harmonisierung des Inverkehrbringens

von Pflanzenschutzmitteln (vgl. Art. 1 Abs. 3 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009, Erwägungsgründe Nrn. 9, 25 und 29) hat der EuGH in seiner Entscheidung vom 24.4.2024 in der Rechtssache C-308/22 dem gegenüber gerade nicht festgestellt. Nds. OVG, Fn. 8, Rn. 25 mit Verweis auf *Wenning/Koof*, Fn. 7, S. 94 (99 f.); *Kaus*, Fn. 13, S. 146 (148).

¹¹⁰ In Erwägungsgrund Nr. 29 wird sowohl klargestellt, dass eine zonale Zulassung grundsätzlich zu erteilen ist, als auch, dass von dem Grundsatz nur dann abgewichen werden darf, wenn die landwirtschaftlichen, pflanzengesundheitlichen und ökologischen Bedingungen nicht vergleichbar sind – also spezifische nationale Unterschiede bestehen. Dabei wird ausdrücklich die Notwendigkeit von „besondere[n] ökologische[n] oder landwirtschaftliche[n] Bedingungen im Gebiet eines oder mehrerer Mitgliedstaaten“ als Voraussetzung für eine Änderung der Zulassung benannt. Darüber hinaus wird keine Option zur Änderung der Zulassung aufgeführt, die nicht auf „besonderen [...] Bedingungen im Gebiet eines [...] Mitgliedstaat[s]“ basiert.

¹¹¹ EuGH, Fn. 4.

¹¹² „Insoweit räumt Art. 36 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung dem betreffenden Mitgliedstaat die Möglichkeit ein, zum einen geeignete Bedingungen in Bezug auf Inhalt und Dauer der für sein Hoheitsgebiet erteilten Zulassung und zum anderen andere Maßnahmen zur Risikominderung, die sich aus den spezifischen Verwendungsbedingungen ergeben, festzulegen.“ EuGH, Fn. 4, Rn. 58.

EuGH eine Auslegung des Art. 36 Abs. 3 UAbs. 1 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 dahingehend vornimmt, wonach sich die Voraussetzung der spezifischen Verwendungsbedingungen nur auf „andere Maßnahmen zur Risikominderung“ beziehen würde, nicht aber auf „geeignete Bedingungen in Bezug auf die Anforderungen gemäß Art. 31 Abs. 3 und 4“.

Im Ausgangspunkt ist bereits festzustellen, dass Verfahrenssprache vor dem EuGH Niederländisch war.¹¹³ In dieser Sprachfassung wird in Rn. 58 der Text des Art. 36 Abs. 3 UAbs. 1 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 ohne die in der deutschen Übersetzung hervorgehobene Differenzierung wiedergegeben. Es heißt im Urteil des EuGH:

„In dit verband biedt artikel 36, lid 3, eerste alinea, van deze verordening de betrokken lidstaat de mogelijkheid om passende voorwaarden op te leggen betreffende de inhoud en de duur van de voor zijn grondgebied verleende toelating alsmede andere risicobeperkende maatregelen die voortvloeien uit specifieke gebruiksomstandigheden.“¹¹⁴

Die beiden Bezugsobjekte des Relativsatzes sind also nur mit dem Wort „alsmede“ (dt. sowie) getrennt, wie dies auch in der niederländischen Sprachfassung des Art. 36 Abs. 3 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 der Fall ist. Es ist davon auszugehen, dass bei der Übersetzung des Urteils ins Deutsche – ohne jede interpretatorische Aussagekraft – der eigentlich nur wiederzugebende Wortlaut der Verordnung verändert wurde. Es lässt sich weder aus der Zählung in der englischen Übersetzung, (i) und (ii), und ebenso wenig aus der deutschen Übersetzung, zum einen/zum anderen, ableiten, dass die erste Alternative (Bedingungen i. S. v. Art. 31 Abs. 3 und 4 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009) generell unabhängig von „specific conditions of use“ stünde.

Die Ausführungen des EuGH in Rn. 58 müssen zudem in ihrem Kontext gesehen werden. An dieser Stelle des Urteils gibt der EuGH lediglich die Regelungen der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 rein deskriptiv wieder. Es ist erkennbar, dass an dieser Stelle der Urteilsbegründung noch keine Auslegung geschieht, sondern der rechtliche Rahmen eingeordnet und die argumentative Grundlage für die dann folgende und von den Vorlagefragen gegenständlich vorgegebene Auslegung gelegt wird.

Zudem ist entscheidend zu berücksichtigen, dass der EuGH die Reichweite der nationalen Maßnahmen einschränkt und verlangt, dass auch bei Auferlegung von Bedingungen nach Art. 31 Abs. 3 und 4 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 ein tatsächlicher, mit Blick auf das Mitgliedstaatsgebiet relevanter Bezug (konkrete, nationalspezifische Umstände oder Risiken) bestehen muss.¹¹⁵ Die bloße Nennung von „zum einen“ und „zum anderen“ entbindet nicht von dem Erfordernis der spezifischen Verwendungsbedingungen – sie gilt für beide. Eine isolierte Hervorhebung der (i)/(ii)-Struktur ohne Kontext widerspricht dem systematischen Interpretationsgebot.

Der EuGH stellt mehrfach fest, dass die Möglichkeit der Mitgliedstaaten zur Einschränkung oder Verweigerung an Grenzen gebunden ist.¹¹⁶ Der 1. UAbs. des Art. 36 Abs. 3 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 verlangt, dass nur solche Risikominderungsmaßnahmen festgesetzt werden dürfen, die sich aus den spezifischen Verwendungsbedingungen ergeben (engl. „*deriving from specific conditions of use*“).¹¹⁷ Der 2. UAbs. des Art. 36 Abs. 3 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 verlangt, dass, wenn Risikominderungsmaßnahmen nicht ausreichen, ein Mitgliedstaat nur dann die Zulassung verweigern darf, „if, due to its specific environmental or agricultural circumstances, it has substantiated reasons to consider that the product [...] still poses an unacceptable risk [...]“.¹¹⁸ Diese Formulierungen machen deutlich, dass das nationale Handeln an die Existenz konkreter, substantiiertter Umstände im spezifischen Mitgliedstaat gebunden ist. Eine weite Interpretation, wonach Bedingungen gemäß Art. 31 Abs. 3 und 4 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 ohne derartige spezifische Gründe angeordnet werden dürfen, läuft den ausdrücklichen Hinweisen des EuGH auf diese Grenze entgegen.

Die explizite Formulierung „*deriving from specific conditions of use*“ in Art. 36 Abs. 3 UAbs. 1 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 verdeutlicht, dass das Regelungsinstrument national dort greifen soll, wo konkrete, nationalspezifische Nutzungsumstände (z. B. ökologische, agrarische Gegebenheiten) ein zusätzliches Risiko ergeben. Dass der EuGH in der Rechtssache C-308/22 genau auf diese Verbindung zwischen nationalen „circumstances“ und der Möglichkeit, nationale Maßnahmen zu ergreifen, abstellt¹¹⁹, bestätigt, dass die nationale Befugnis nicht abstrakt, sondern an nachweisbare, nationale Umstände gebunden ist. Daraus folgt, dass willkürliche oder generalisierende Festlegungen der in Art. 31 Abs. 3 und 4 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 geregelten Anforderungen ohne Nachweis der konkreten Ursache und der Vorlage spezifischer Umstände nicht zulässig sind.

Ungeachtet der Aufzählung (i) und (ii) hält der EuGH in der Rechtssache C-308/22 mehrfach eindeutig fest, dass nationale Maßnahmen wie die Festsetzung von Risikominderungsmaßnahmen oder die Verweigerung der Zulassung aus spezifischen Verwendungsbedingungen oder spezifischen ökologischen oder landwirtschaftlichen Bedingungen

113 S. die entsprechende Fußnote (*) in der Veröffentlichung auf Curia, abrufbar im Internet unter <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=285185&pageIndex=0&doclang=DE&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=20916304> (letzter Zugriff 25.9.2025). Das Urteil erging auf die Vorlage eines niederländischen Gerichts.

114 EuGH, Fn. 4, Rn. 58 der niederländischen Sprachfassung.

115 Insbesondere EuGH, Fn. 4, Rn. 58, 59, 60, 63, 69.

116 EuGH, Fn. 4, u. a. in Rn. 58, 59, 60, 63, 69.

117 EuGH, Fn. 4, Rn. 58.

118 EuGH, Fn. 4, Rn. 59.

119 EuGH, Fn. 4, u. a. in Rn. 58, 59, 60, 63, 69.

abgeleitet sein müssen.¹²⁰ Es handelt sich demnach nicht um eine – vom EuGH dokumentierte – Freistellung der in Art. 31 Abs. 3 und 4 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 genannten Anforderungen von der Voraussetzung „specific conditions of use“. Insoweit stützt die Entscheidung des EuGH vom 25.4.2024 in der Rechtssache C-308/22 nicht die extensive Interpretation von Art. 36 Abs. 3 UAbs. 1 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009.

III. Bedenken in Bezug auf die Gesundheit von Mensch und Tier oder die Umwelt

Nach der Rechtsprechung des VG Braunschweig ist im Hinblick auf die erforderlichen Bedenken des Mitgliedstaates in Bezug auf die Gesundheit von Mensch und Tier oder die Umwelt „grundsätzlich eine restriktive Handhabung angezeigt.“¹²¹ Es muss aufgrund einer objektiven wissenschaftlichen Bewertung ein berechtigter Grund für die Besorgnis bestehen, dass regional spezifische Gefahren für die Gesundheit von Mensch und Tier oder die Umwelt bestehen und diese nicht hinnehmbar sind. Etwaige Bedenken müssen in Bezug auf das jeweilige Pflanzenschutzmittel durch eine entsprechende Tatsachengrundlage belegt sein.¹²² Reine Mutmaßungen, ohne dass hierfür tatsächliche Anhaltspunkte vorliegen würden, genügen insofern nicht.¹²³ Die Prüfung der Voraussetzungen des Art. 36 Abs. 3 UAbs. 1 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 berechtigt die beteiligten Mitgliedstaaten nicht zu einer Neubewertung der Risikobewertung des Pflanzenschutzmittels durch den prüfenden Mitgliedstaat.¹²⁴

Diese hohen Anforderungen an den Nachweis mitgliedstaatlicher „Bedenken“ ergeben sich auch aus der Vollharmonisierungsimperative, die sich im zonalen Zulassungsverfahren bzw. Verfahren der gegenseitigen Anerkennung niederschlägt. Rein nationale, von der Bewertung durch den prüfenden Mitgliedstaat abweichende Risikominderungsmaßnahmen bilden eine Ausnahme vom Grundsatz und un-

terliegen daher auch über das Spezifitätserfordernis hinaus unional definierten Voraussetzungen. „Bedenken in Bezug auf die Gesundheit von Mensch und Tier oder die Umwelt“ können demnach nicht lediglich als Ausdruck unilateraler Auffassungen oder Ermessenserwägungen verstanden werden. Vielmehr sind substantiiert vorgetragene Gründe erforderlich, um die zonale Zweitzulassung durch den beteiligten Mitgliedstaat einzuschränken. Der für die Beurteilung des Vorliegens fundierter mitgliedstaatlicher „Bedenken“ anzulegende Maßstab kann dementsprechend nur unional einheitlicher, mithin harmonisierter Natur sein. Die Voraussetzung der „Bedenken in Bezug auf die Gesundheit von Mensch und Tier oder die Umwelt“ darf nicht dazu führen, dass lediglich von unilateralen Ansichten getragene Erwägungen eine Abweichung von der im Grundsatz verpflichtenden Zulassung mit eng begrenztem Einschränkung- und Versagungsvorbehalt¹²⁵ rechtfertigen. Andernfalls würde die sich im zonalen Zulassungsverfahren bzw. Verfahren der gegenseitigen Anerkennung manifestierende Vollharmonisierung konterkariert.

IV. Darlegungs- und Beweislast

Die Darlegungs- und Beweislast hinsichtlich des Vorliegens der Ausnahmegvorschrift des Art. 36 Abs. 3 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 liegt bei dem beteiligten Mitgliedstaat oder Anerkennungsmitgliedstaat.¹²⁶

V. Zusammenfassung

Die erweiterte Auslegung von Art. 36 Abs. 3 UAbs. 1 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009, wonach die Festsetzung von geeigneten Bedingungen in Bezug auf die Anforderungen gemäß Art. 31 Abs. 3 und 4 i. V. m. Art. 36 Abs. 3 UAbs. 1 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 auch ohne das Vorliegen spezifischer Verwendungsbedingungen oder spezifischer ökologischer oder landwirtschaftlicher Bedingungen festgesetzt werden können, ist mit dem Regelungskonzept des Art. 36 Abs. 3 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 nicht vereinbar. Ausgehend vom Wortlaut und der Systematik spricht insbesondere eine teleologische Auslegung unter Berücksichtigung der historischen Direktiven dafür, dass auch Risikominderungsmaßnahmen gemäß Art. 31 Abs. 3 und 4 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 stets an nationale Besonderheiten geknüpft sein müssen und somit den Voraussetzungen der spezifischen Verwendungsbedingungen bzw. spezifischen ökologischen oder landwirtschaftlichen Bedingungen unterliegen. Nur so lassen sich die im Unionsprimärrecht verankerten Gesundheits- und Umweltschutzziele (Art. 168 bzw. Art. 191 AEUV) mit dem ebenso primärrechtlichen Binnenmarktziel (Art. 26 AEUV) in ein angemessenes praktisches Konkordanzverhältnis zueinander bringen. Die Rechtsprechung weist die in der Literatur vertretene Rechtsauffas-

120 EuGH, Fn. 4.

121 VG Braunschweig, Fn. 10, Rn. 108.

122 VG Braunschweig, Fn. 10, Rn. 108.

123 VG Braunschweig, Fn. 10, Rn. 108.

124 VG Braunschweig, Fn. 10, Rn. 53 u. 94.

125 Der EuGH hat festgestellt, dass ein Mitgliedstaat, wenn bei ihm ein Antrag auf Zulassung eines Pflanzenschutzmittels eingeht, das in einem anderen Mitgliedstaat bereits für die gleiche Verwendung zum Inverkehrbringen zugelassen wurde, nicht verpflichtet ist, diese Zulassung zu gewähren, wenn angesichts spezifischer ökologischer oder landwirtschaftlicher Bedingungen die Voraussetzungen von Art. 36 Abs. 3 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 gegeben sind. „[...] [D]as Verfahren der gegenseitigen Anerkennung [schafft] keinen Automatismus und [lässt] den mit einem Antrag auf gegenseitige Anerkennung befassten Mitgliedstaaten einen Ermessensspielraum [...]“. EuGH, Fn. 46, Rn. 51 und 53; EuGH, Fn. 4, Rn. 64.

126 VG Braunschweig, Fn. 10, Rn. 96; VG Braunschweig, Beschluss vom 26.8.2019 – 9 B 98/19 unter III.

sung¹²⁷ zur erweiterten Auslegung von Art. 36 Abs. 3 UAbs. 1 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 zurück.¹²⁸

Für die Festsetzung von Risikominderungsmaßnahmen gemäß Art. 36 Abs. 3 UAbs. 1 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 sind zudem Bedenken in Bezug auf die Gesundheit von Mensch und Tier oder die Umwelt erforderlich. Es muss aufgrund einer objektiven wissenschaftlichen Bewertung ein berechtigter Grund für die Besorgnis bestehen, dass regional spezifische Gefahren für die Gesundheit von Mensch und Tier oder die Umwelt bestehen und diese nicht hinnehmbar sind. Etwaige „Bedenken“ müssen in Bezug auf das jeweilige Pflanzenschutzmittel durch eine entsprechende Tatsachengrundlage belegt sein. Reine Mutmaßungen, oh-

ne dass hierfür tatsächliche Anhaltspunkte vorliegen würden, genügen insofern nicht. Die Prüfung der Voraussetzungen des Art. 36 Abs. 3 UAbs. 1 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 berechtigt die beteiligten Mitgliedstaaten nicht zu einer Neubewertung der Risikobewertung des Pflanzenschutzmittels durch den prüfenden Mitgliedstaat.

127 *Douhaire*, Fn. 2, S. 12 (18 f.).

128 Ausdrücklich: Nds. OVG, Fn. 12, S. 9 f.; konkludent: VG Braunschweig, Urteil vom 18.9.2023 – 1 A 535/21, S. 31; VG Braunschweig, Urteil vom 18.9.2023 – 1 A 536/21, S. 30; siehe auch *Fischer*, Fn. 11, S. 11 (12 f.).