



Ausarbeitung

Einsicht in den Bewertungsbericht (zu Glyphosat)

Einsicht in den Bewertungsbericht (zu Glyphosat)

Aktenzeichen: PE 6 - 3000 - 17/16
Abschluss der Arbeit: 15.2.2016
Fachbereich: PE 6: Fachbereich Europa

1. Fragestellung

Im Rahmen des Verfahrens zur Erneuerung der Genehmigung eines Wirkstoffs, der in Pflanzenschutzmitteln Verwendung findet, erstellt der sog. berichterstattende Mitgliedstaat einen Bewertungsbericht zu der Frage der Genehmigungsfähigkeit des Wirkstoffes. Die nachfolgende Ausarbeitung untersucht, in welcher Verordnung geregelt ist, ob und wann und ggf. wie der Bewertungsbericht zu dem Wirkstoff Glyphosat (nach der öffentlichen Konsultation zum Entwurf) in seinen vorläufigen und abschließenden Versionen verschiedenen Gruppierungen (dem Antragsteller einerseits und in UNO-Gremien mit Glyphosat befassten Wissenschaftlern, den Abgeordneten in Deutschland und im Europäischen Parlament sowie der interessierten Öffentlichkeit andererseits) zur Verfügung gestellt werden darf oder muss.

2. Vorgaben zur Akteneinsicht in den Bewertungsbericht

Zunächst ist zu prüfen, welche Verordnung das Verfahren der erneuten Genehmigung des Wirkstoffes Glyphosat regelt und daher gegebenenfalls Vorgaben zur Veröffentlichung und Einsichtnahme in den Bewertungsbericht enthält.

Grundsätzlich regelt die Durchführungsverordnung (EU) Nr. 844/2012¹ das Erneuerungsverfahren für Wirkstoffe gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 (Pflanzenschutzverordnung)². Nach Art. 15 der Verordnung (EU) Nr. 844/2012 soll jedoch die Verordnung (EU) Nr. 1141/2010³ hinsichtlich der Erneuerung der Genehmigung der in ihrem Anhang I aufgeführten Wirkstoffe weiterhin gelten. Dies geht auch aus dem Erwägungsgrund 15 der Verordnung (EU) Nr. 844/2012

¹ Durchführungsverordnung (EU) Nr. 844/2012 der Kommission vom 18. September 2012 zur Festlegung der notwendigen Bestimmungen für das Erneuerungsverfahren für Wirkstoffe gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln, ABl. 2012, L 252/26, abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012R0844&from=EN>.

² 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. 2009, L 309/1, konsolidierte Fassung abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:02009R1107-20140630&from=EN>.

³ Verordnung (EU) Nr. 1141/2010 der Kommission vom 7. Dezember 2010 zur Festlegung des Verfahrens für die erneute Aufnahme einer zweiten Gruppe von Wirkstoffen in Anhang I der Richtlinie 91/414/EWG des Rates und zur Erstellung der Liste dieser Wirkstoffe, ABl. 2010, L 322/10, konsolidierte Fassung abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:02010R1141-20130516&qid=1455026590635&from=DE>.

hervor. In Anhang I der Verordnung (EU) Nr. 1141/2010 ist auch der Wirkstoff Glyphosat aufgelistet. Die Erneuerung der Genehmigung von Glyphosat erfolgt demnach gemäß den Verfahrensvorgaben der Verordnung (EU) Nr. 1141/2010.⁴

Ausführungen zum Bewertungsbericht finden sich insbesondere in den Art. 14 und 15 der Verordnung (EU) Nr. 1141/2010. Nach Art. 14 Abs. 1 der Verordnung (EU) Nr. 1141/2010 erstellt der berichterstattende Mitgliedstaat einen Bericht, in dem er bewertet, ob der Wirkstoff den Genehmigungsanforderungen genügt. Diesen Bericht leitet er der Kommission zu, die EFSA erhält ihn in Kopie.⁵

2.1. Einsicht des Antragstellers

Gemäß Art. 15 Abs. 1 der Verordnung (EU) Nr. 1141/2010 übermittelt die EFSA den Bewertungsbericht, nachdem er bei ihr eingegangen ist, dem Antragsteller und den übrigen Mitgliedstaaten zur Stellungnahme.

Weitere ausdrückliche Vorgaben zur Übermittlung des Bewertungsberichts an den Antragsteller finden sich in der Verordnung (EU) Nr. 1141/2010 nicht. Allerdings regeln Art. 14 Abs. 3 und Art. 16 Abs. 3 der Verordnung (EU) Nr. 1141/2010 die Möglichkeit des berichterstattenden Mitgliedstaates und der EFSA, zusätzliche Informationen vom Antragsteller anzufordern.⁶ Es ist denkbar, dass eine derartige Informationsanforderung eine Mitteilung an den Antragsteller umfasst, inwiefern diese Informationen für den Bewertungsbericht des berichterstattenden Mitgliedstaates bzw. die Stellungnahme der EFSA erforderlich sind, und daher mit einer Einsichtnahme in den Bewertungsbericht einhergeht.

Ausdrücklich regelt Art. 15 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1141/2010 nur, dass die EFSA den Bewertungsbericht dem Antragsteller übermittelt, nachdem er bei ihr eingegangen ist. Es geht aus der Norm nicht eindeutig hervor, welche Version des Bewertungsberichts übermittelt wird.

⁴ Der Peer Review Report, der Bewertungsbericht und die Durchführungsverordnung (EU) 2015/1885, mit welcher die Genehmigung von Glyphosat im Dezember 2015 verlängert wurde, beziehen sich auf die Verordnung (EU) Nr. 1141/2010: EFSA, Conclusion on the peer review of the pesticide risk assessment of the active substance glyphosate, EFSA Journal 2015;13(11):4302, abrufbar unter <http://www.efsa.europa.eu/en/efsajournal/pub/4302> und Final addendum to the Renewal Assessment Report - public version -, Risk assessment provided by the rapporteur Member State Germany and co-rapporteur Member State Slovakia for the active substance GLYPHOSATE according to the procedure for the renewal of the inclusion of a second group of active substances in Annex I to Council Directive 91/414/EEC laid down in Commission Regulation (EU) No. 1141/2010, Oktober 2015, abrufbar unter <http://registerofquestions.efsa.europa.eu/roqFrontend/output-Loader?output=ON-4302> und Durchführungsverordnung (EU) 2015/1885 der Kommission vom 20. Oktober 2015 [...], ABL. 2015, L 276/48, abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TEXT/PDF/?uri=CELEX:32015R1885&from=DE>.

⁵ Art. 14 Abs. 1 der Verordnung (EU) Nr. 1141/2010 spricht insoweit von der „Behörde“. In Art. 3 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1141/2010 wird die Behörde als die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) definiert.

⁶ Vergleichbare Regelungen finden sich in den Art. 11 Abs. 5 und Art. 13 Abs. 3 der Verordnung (EU) Nr. 844/2012.

2.2. Einsicht von am Verfahren nicht unmittelbar beteiligten Gruppierungen

Nach Art. 15 Abs. 2 der Verordnung (EU) Nr. 1141/2010 stellt die EFSA den Bewertungsbericht außerdem jeder interessierten Partei auf Anfrage zur Verfügung.⁷ Es wird in Art. 2 der Verordnung (EU) Nr. 1141/2010, der die Begriffsbestimmungen enthält, nicht definiert, wer unter den Begriff der interessierten Partei fällt. Denkbar ist zum einen, dass der Begriff nur Parteien des Genehmigungsverfahrens erfasst, mithin den Antragsteller, die zuständigen Behörden und Einrichtungen. Ebenfalls denkbar ist, dass der Begriff der Partei als allgemeine Umschreibung für den am Verfahren interessierten Personenkreis dient, und mithin auch NGOs, Wissenschaftler, Abgeordnete und Privatpersonen umfasst. Die Tatsache, dass die EFSA und der Antragsteller bereits gemäß Art. 14 Abs. 1 bzw. Art. 15 Abs. 1 der Verordnung (EU) Nr. 1141/2010 den Bewertungsbericht übermittelt bekommen, spricht als systematisches Argument für eine Auslegung des Begriffs der interessierten Partei in Art. 15 Abs. 2 als allgemeine Bezeichnung aller am Verfahren interessierten Personen. Dafür spricht auch, dass nach Art. 11 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 737/2007⁸, die (früher) das Verfahren einer erneuten Genehmigung der in ihrem Anhang I aufgeführten Wirkstoffen regelte, die Behörde den Bewertungsbericht auf Anfrage zur Verfügung stellt oder ihn zur Konsultation durch jedermann bereithält.

Ausdrücklich regelt die Verordnung (EG) Nr. 1141/2010 nur, dass die EFSA den Bewertungsbericht interessierten Parteien auf Anfrage zur Verfügung stellt, nachdem er bei ihr eingegangen ist. Es geht aus der Norm nicht eindeutig hervor, welche Version zur Verfügung gestellt wird.

Tatsächlich konnte der Bewertungsbericht (Renewal Assessment Report) seit dem 12.3.2014 auf der EFSA homepage angefordert werden.⁹ Als Rechtsgrundlage wird dafür auf der EFSA homepage pauschal Art. 11 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 737/2007 benannt.¹⁰ Die abschließende Fassung des Bewertungsberichts (Final addendum to Renewal Assessment Report) ist seit dem 19.11.2015 auf der EFSA homepage für die Öffentlichkeit abrufbar.¹¹

3. Fazit

Die Verordnung (EU) Nr. 1141/2010 regelt nur eine bestimmte Konstellation der Dokumenteneinsicht ausdrücklich und enthält keine dezidierten Vorgaben zu allen in der Fragestellung aufgeführten Konstellationen. Es muss, aufgrund der kurzen Bearbeitungszeit, offen bleiben, inwieweit

⁷ In der englischen Sprachfassung der Verordnung wird der Begriff „any interested party“ verwendet.

⁸ Verordnung (EG) Nr. 737/2007 der Kommission vom 27. Juni 2007 zur Festlegung des Verfahrens für die Erneuerung der Aufnahme einer ersten Gruppe von Wirkstoffen in Anhang I der Richtlinie 91/414/EWG des Rates und zur Erstellung der Liste dieser Wirkstoffe, ABl. 2007, L 169/10, abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007R0737&qid=1455285132725&from=DE>.

⁹ Vgl. <http://dar.efsa.europa.eu/dar-web/provision>.

¹⁰ Die Verordnung (EG) Nr. 737/2007 benennt in ihrem Anhang I allerdings weder Glyphosat noch andere Wirkstoffe, zu denen der Bewertungsbericht (im Rahmen des Verfahrens zu ihrer erneuten Genehmigung) auf der EFSA homepage angefordert werden kann.

¹¹ Vgl. <http://registerofquestions.efsa.europa.eu/roqFrontend/outputLoader?output=ON-4302>.

möglicherweise andere Normen des Unionsrechts derartige Sachverhaltskonstellationen regeln und ggf. ein Recht auf Akteneinsicht für die verschiedenen Gruppen begründen.

Nach Art. 41 Abs. 2 lit. b der Charta der Grundrechte der EU (GrCH) hat jede Person das Recht auf Zugang zu den sie betreffenden Akten unter Wahrung des berechtigten Interesses der Vertraulichkeit sowie des Berufs- und Geschäftsgeheimnisses. Art. 42 der GrCH postuliert das Recht der Allgemeinheit auf Zugang zu Dokumenten. Danach haben die Unionsbürgerinnen und Unionsbürger sowie jede natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz oder satzungsmäßigem Sitz in einem Mitgliedstaat das Recht auf Zugang zu den Dokumenten der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union, unabhängig von der Form der für diese Dokumente verwendeten Träger. Dieses Recht ist auch in Art. 15 Abs. 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU (AEUV) festgehalten. Das Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Dokumenten der Unionsorgane ist zudem mit der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001¹² näher ausgestaltet worden. Die Verordnung (EG) Nr. 1367/2006¹³ regelt den Zugang zu Informationen speziell in Umweltangelegenheiten. Auf der Grundlage dieser Verordnungen klagten beispielsweise zwei NGOs auf Einsicht in den vollständigen Bewertungsbericht, den Deutschland als berichterstattender Mitgliedstaat für die (Erst-)Genehmigung von Glyphosat in der EU erstellt hatte.¹⁴ Eine Prüfung dieser Normen im Hinblick auf die vorliegende Konstellation würde eine längere Bearbeitungszeit voraussetzen und kann daher vorliegend nicht erfolgen. Insbesondere kann aufgrund der kurzen Bearbeitungszeit auch nicht geklärt werden, inwiefern der berichterstattende Mitgliedstaat bzw. seine Behörden nach den Vorgaben des Unionsrechts verpflichtet sind, Einsicht in den Bewertungsbericht zu gewähren, bzw. den Bewertungsbericht bestimmten Personengruppen zur Verfügung stellen dürfen.

– Fachbereich Europa –

¹² Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission, ABl. 2001, L 145/43, abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001R1049&from=DE>.

¹³ Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. September 2006 über die Anwendung der Bestimmungen des Übereinkommens von Århus über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten auf Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft, ABl. 2006, L 264/13, abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006R1367&qid=1455529728922&from=DE>.

¹⁴ EuG, Urt. v. 8.10.2013, Rs.T-545/11 – Stichting Greenpeace Nederland und PAN Europe/Kommission.