



---

## **Ausarbeitung**

---

### **Möglichkeiten der Verlängerung und des Auslaufens der Genehmigung von Glyphosat**

Konsequenzen der möglichen Entscheidung des SCPAFF

## **Möglichkeiten der Verlängerung und des Auslaufens der Genehmigung von Glyphosat** Konsequenzen der möglichen Entscheidung des SCPAFF

Aktenzeichen: PE 6 - 3000 - 82/16  
Abschluss der Arbeit: 2.6.2016  
Fachbereich: PE 6: Fachbereich Europa

---

Die Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegen, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab der Fachbereichsleitung anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

## **Inhaltsverzeichnis**

<b>1.</b>	<b>Fragestellung</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Hintergrund</b>	<b>4</b>
2.1.	Das Verfahren im SCPAFF	4
2.2.	Der bisherige Verfahrensablauf der Genehmigungserneuerung von Glyphosat	5
<b>3.</b>	<b>Verlängerung der Genehmigung</b>	<b>6</b>
3.1.	Möglichkeit einer Genehmigungsverlängerung	6
3.2.	Veröffentlichung einer Genehmigungsverlängerung	7
<b>4.</b>	<b>Auslaufen der Genehmigung</b>	<b>7</b>
4.1.	Übergangsfristen auf Unionsebene	7
4.2.	Übergangsfristen auf Ebene der Mitgliedstaaten	9

## 1. Fragestellung

Diese Ausarbeitung befasst sich mit den Konsequenzen der möglichen Entscheidung des Ständigen Ausschuss für Pflanzen, Tiere, Lebensmittel und Futtermittel (Standing Committee on Plants, Animals, Food and Feed – SCPAFF) im Rahmen des Verfahrens über die erneute Genehmigung des Pflanzenschutzmittelwirkstoffs Glyphosat.

Die Entscheidungsmöglichkeiten des SCPAFF werden zum besseren Verständnis des Hintergrunds dieser Ausarbeitung einleitend kurz dargestellt (2.). Anschließend wird zum einen geprüft, ob eine weitere Verlängerung der bisher geltenden Genehmigung von Glyphosat durch den SCPAFF möglich ist (3.). Dabei wird auch auf die Frage eingegangen, ob die Verlängerung einer Veröffentlichungsfrist von 20 Tagen im Amtsblatt unterliegt. Zum anderen werden die Konsequenzen, welche ein Auslaufen der Genehmigung auf die Vermarktung des Wirkstoffs selbst und die Vermarktung und Anwendung glyphosathaltiger Pflanzenschutzmittel hätte, untersucht (4.). Dabei wird insbesondere geprüft, ob Übergangsfristen für den Fall eines Auslaufens der Wirkstoffgenehmigung existieren.

## 2. Hintergrund

Nach Art. 17 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 1141/2010<sup>1</sup> legt die Kommission dem SCPAFF einen Rechtsakt (in der Regel eine Durchführungsverordnung) zur Erneuerung der Genehmigung bzw. Genehmigungsverweigerung eines Wirkstoffs, in diesem Fall Glyphosat, zur Stellungnahme vor.

### 2.1. Das Verfahren im SCPAFF

Nach Art. 17 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 1141/2010 wird der Rechtsakt der Kommission im Ausschuss gemäß dem Verfahren nach Art. 19 Abs. 2 der Richtlinie 91/414/EWG angenommen. Art. 19 Abs. 2 der Richtlinie 91/414/EWG bestimmt, dass die Artikel 5 und 7 des Beschlusses 1999/468/EG gelten, wenn auf ihn (also den Art. 19 Abs. 2 der Richtlinie 91/414/EWG) verwiesen wird. Der Beschluss 1999/468/EG ist mittlerweile durch die Verordnung (EU) Nr. 182/2011 (KomitologieVO)<sup>2</sup> aufgehoben bzw. ersetzt worden. Nach Art. 5 der KomitologieVO erfordert eine Durchführungsmaßnahme der Kommission eine befürwortende Stellungnahme des zuständigen Ausschusses. Der Ausschuss entscheidet mit der qualifizierten Mehrheit seiner Stimmen gemäß Art. 16 Abs. 4 und 5 EUV. Gibt der Ausschuss eine befürwortende Stellungnahme ab, erlässt die Kommission gemäß Art. 5 Abs. 2 der KomitologieVO die Durchführungsverordnung. Wenn der Ausschuss eine ablehnende Stellungnahme abgibt, erlässt die Kommission gemäß Art. 5 Abs. 3

---

<sup>1</sup> 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, abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:322:0010:0019:DE:PDF>.

<sup>2</sup> Verordnung (EU) Nr. 182/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 zur Festlegung der allgemeinen Regeln und Grundsätze, nach denen die Mitgliedstaaten die Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission kontrollieren, ABl. 2011 L, 55/13, abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011R0182&qid=1464771084168&from=DE>.

Satz 1 der KomitologieVO die Durchführungsverordnung nicht. Die Kommission kann dem Ausschuss dann entweder eine geänderte Fassung des Durchführungsverordnungsentwurfs unterbreiten oder den Entwurf innerhalb eines Monats nach Abgabe der ablehnenden Stellungnahme dem Berufungsausschuss zur weiteren Beratung vorlegen. Wenn der Ausschuss keine Stellungnahme abgibt, kann die Kommission die Verordnung gemäß Art. 5 Abs. 4 der KomitologieVO selbst erlassen, es sei denn, die Verordnung betrifft den Schutz der Gesundheit oder die Sicherheit von Menschen, Tieren oder Pflanzen. Ist Letzteres der Fall, kann die Kommission den Verordnungsentwurf wiederum innerhalb eines Monats nach der Abstimmung im Ausschuss dem Berufungsausschuss zur weiteren Beratung vorlegen. Gibt der Berufungsausschuss eine befürwortende Stellungnahme ab, erlässt die Kommission gemäß Art. 6 Abs. 3 der KomitologieVO die Verordnung. Wenn der Berufungsausschuss eine ablehnende Stellungnahme abgibt, erlässt die Kommission gemäß Art. 6 Abs. 3 der KomitologieVO die Verordnung nicht. Wird keine Stellungnahme abgegeben, kann die Kommission nach 6 Abs. 3 der KomitologieVO die Verordnung erlassen.

## 2.2. Der bisherige Verfahrensablauf der Genehmigungserneuerung von Glyphosat

Im Fall von Glyphosat ist es im SCPAFF bisher noch zu keiner Entscheidung über den Vorschlag einer Durchführungsverordnung der Kommission gekommen, mit welcher diese die Genehmigung des Wirkstoffes Glyphosat erneuern will.<sup>3</sup> Eine weitere Sitzung des Ausschusses ist für den 6. Juni 2016 angesetzt.<sup>4</sup> Es sind nunmehr verschiedene Konstellationen denkbar. Zum einen besteht die Möglichkeit, dass die Kommission dem SCPAFF ihren Vorschlag einer Durchführungsverordnung zur erneuten Genehmigung vorlegt. Die Tagesordnung für die Ausschusssitzung am 6. Juni 2016 sieht jedoch stattdessen die Beratung eines Vorschlags der Kommission zur Verlängerung der bisherigen Genehmigung von Glyphosat vor („*Exchange of views and possible opinion of the Committee on a draft Commission Implementing Regulation amending Implementing Regulation (EU) No 540/2011 as regards the extension of the approval period of the active substance glyphosate.*“).<sup>5</sup> In beiden Fällen, erneute Genehmigung oder Verlängerung der Genehmigung, muss der SCPAFF über den Vorschlag der Kommission entscheiden. Es existieren dafür folgende Möglichkeiten:

- Der Ausschuss stimmt der erneuten Genehmigung bzw. Verlängerung mit qualifizierter Mehrheit zu bzw. lehnt diese mit qualifizierter Mehrheit ab.
- Der Ausschuss kommt zu keinem Ergebnis und die Kommission entscheidet selbst oder legt ihren Verordnungsentwurf dem Berufungsausschuss vor.
- Der Ausschuss kommt zu keinem Ergebnis, die Kommission entscheidet nicht selbst und die Genehmigung läuft aus.

---

<sup>3</sup> Awater-Esper/Moritz, Glyphosat: Abstimmung in Brüssel platzt, Entscheidung verschoben, Top agrar online vom 19.5.2016, abrufbar unter <http://www.topagrar.com/news/Home-top-News-Glyphosat-Haengepartie-in-Brussel-3379295.html>.

<sup>4</sup> [http://ec.europa.eu/food/plant/docs/sc\\_phyto\\_20160606\\_pppl\\_agenda.pdf](http://ec.europa.eu/food/plant/docs/sc_phyto_20160606_pppl_agenda.pdf).

<sup>5</sup> [http://ec.europa.eu/food/plant/docs/sc\\_phyto\\_20160606\\_pppl\\_agenda.pdf](http://ec.europa.eu/food/plant/docs/sc_phyto_20160606_pppl_agenda.pdf).

### 3. Verlängerung der Genehmigung

#### 3.1. Möglichkeit einer Genehmigungsverlängerung

In der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 (im Folgenden: PflanzenschutzVO)<sup>6</sup> ist die Möglichkeit einer Genehmigungsverlängerung ausdrücklich geregelt. Gemäß Art. 17 UAbs. 1 i.V.m. Art. 79 Abs. 3 PflanzenschutzVO kann eine Entscheidung angenommen werden, mit welcher der Ablauf des Genehmigungszeitraums für den betreffenden Antragsteller um einen Zeitraum hinausgeschoben wird, der für die Prüfung des Antrags ausreicht, wenn die Genehmigung aus Gründen, die der Antragsteller nicht zu verantworten hat, vor einer Entscheidung über die Erneuerung ausläuft. Die Durchführungsverordnung (EU) 2015/1885 der Kommission (zur zweiten Verlängerung der Genehmigung von Glyphosat) benannte Art. 17 UAbs. 1 PflanzenschutzVO als ihre Rechtsgrundlage.<sup>7</sup> Die Kommission begründete ihre Durchführungsverordnung (EU) 2015/1885 wie folgt: *„Da sich die Bewertung der Wirkstoffe aus Gründen verzögert hat, auf die die Antragsteller keinen Einfluss hatten, wird die Genehmigung dieser Wirkstoffe wahrscheinlich auslaufen, bevor eine Entscheidung über ihre Erneuerung getroffen werden kann. Es ist somit erforderlich, die Laufzeit ihrer Genehmigung zu verlängern.“*

Fraglich ist, ob diese Argumentation auch in der aktuellen Situation greifen würde. Nach verschiedenen Presseberichten hat es den Anschein, als würde eine mögliche Verlängerung der Glyphosatgenehmigung mit der Tatsache zusammenhängen, dass bei der ECHA eine Einstufung von Glyphosat nach den EU-Vorschriften beantragt worden ist.<sup>8</sup> Es wäre denkbar, die fehlende Einigung im SCPAFF und das Warten auf die Einstufung von Glyphosat durch die ECHA als eine Verfahrensverzögerung anzusehen, auf welche der Antragsteller keinen Einfluss hat. Es ist abzuwarten, wie die Kommission einen entsprechenden Verordnungsvorschlag zur Genehmigungsverlängerung begründet.

Vorliegend geht es um die dritte Genehmigungsverlängerung von Glyphosat, nachdem die aktuelle Genehmigung bereits im Oktober 2015 durch die Durchführungsverordnung (EU) 2015/1885 ein zweites Mal verlängert worden ist. Art. 17 PflanzenschutzVO erwähnt die Möglichkeit einer mehrfachen Verlängerung nicht ausdrücklich, er schließt sie aber auch nicht aus. Es gibt keine Rechtsprechung zu der Frage, ob Art. 17 PflanzenschutzVO eine zweite oder dritte Genehmigungsver-

---

<sup>6</sup> 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/TEXT/PDF/?uri=CELEX:02009R1107-20140630&qid=1464769780131&from=DE>.

<sup>7</sup> Durchführungsverordnung (EU) 2015/1885 der Kommission vom 20. Oktober 2015 zur Änderung der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 540/2011 hinsichtlich der Verlängerung der Dauer der Genehmigung für die Wirkstoffe [...] Glyphosat, [...], ABL 2015, L 276/48 („gestützt auf die 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, insbesondere auf Artikel 17 Absatz 1“).

<sup>8</sup> Beispielsweise: Awater-Esper, Glyphosat: Ausstiegsszenario rückt näher, Top agrar online vom 24.5.2016, abrufbar unter <http://www.topagrar.com/news/Acker-Agrarwetter-Ackernews-Glyphosat-Ausstiegsszenario-rueckt-naeher-3453122.html>; Glyphosat soll noch mindestens ein Jahr erlaubt sein, Zeit online vom 1.6.2016, abrufbar unter <http://www.zeit.de/politik/2016-06/glyphosat-zulassung-juni-verlaengerung-eu-kommission>.

längerung ermöglicht. Grundsätzlich ist eine Verlängerung um den Zeitraum, der für die Antragsprüfung erforderlich ist, möglich. Ob eine solche Verlängerung in einem oder mehreren Schritten erfolgt, ist nach hiesiger Auffassung letztlich unerheblich. Fraglich ist vielmehr, wie die Erforderlichkeit einer Verlängerung begründet wird. Insofern muss der Kommissionsvorschlag abgewartet werden.

Die Verfahrensvorschriften für den Erlass einer Entscheidung nach Art. 17 UAbs. 1 PflanzenschutzVO folgen aus Art. 79 Abs. 3 der PflanzenschutzVO, der auf den Beschluss 1999/468/EG verweist. Der Beschluss 1999/468/EG ist, wie oben dargestellt, mittlerweile durch die KomitologieVO aufgehoben bzw. ersetzt worden. Nach Art. 5 KomitologieVO erfordert eine Durchführungsmaßnahme der Kommission grundsätzlich eine befürwortende Stellungnahme des zuständigen Ausschusses (vgl. die oben unter 2. dargestellten Möglichkeiten).

### 3.2. Veröffentlichung einer Genehmigungsverlängerung

Eine Genehmigungsverlängerung erfolgt wie eine erneute Genehmigung mittels einer sogenannten Durchführungsverordnung der Kommission nach Art. 291 AEUV. Gemäß Art. 297 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV werden derartige Durchführungsakte im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht. Sie treten zu dem durch den hierin festgelegten Zeitpunkt oder anderenfalls am zwanzigsten Tag nach ihrer Veröffentlichung in Kraft. Der Gesetzgeber ist grundsätzlich darin frei, das Datum des Inkrafttretens festzusetzen, es kann allerdings frühestens auf den Zeitpunkt der Veröffentlichung im Amtsblatt gelegt werden.<sup>9</sup>

## 4. Auslaufen der Genehmigung

Für den Fall, dass der Wirkstoff Glyphosat nicht erneut genehmigt und die bisherige Genehmigung nicht verlängert wird und damit am 30. Juni 2016 ausläuft, stellt sich die Frage nach den Konsequenzen für die Vermarktung des Wirkstoffs und der Pflanzenschutzmittel, welche Glyphosat als Wirkstoff enthalten.

### 4.1. Übergangsfristen auf Unionsebene

Weder in der Verordnung (EG) Nr. 1141/2010, welche die erneute Genehmigung bestimmter Wirkstoffe einschließlich Glyphosat regelt, noch in der KomitologieVO, welche das Ausschussverfahren bestimmt, finden sich Vorgaben zu Übergangsfristen von Wirkstoffen, deren Genehmigung ausläuft.

Derartige Vorgaben finden sich aber in der PflanzenschutzVO. Art. 20 PflanzenschutzVO enthält Regelungen zur sog. „Erneuerungsverordnung“. Art. 20 Abs. 1 PflanzenschutzVO stellt die Optionen einer solchen Verordnung dar: Entweder wird eine Verordnung dahingehend erlassen, dass die Genehmigung eines Wirkstoffs erneuert wird oder dahingehend, dass die Genehmigung eines Wirkstoffs nicht erneuert wird. Art. 20 Abs. 2 PflanzenschutzVO gibt vor, dass die in Art. 20 Abs. 1 genannte Verordnung (mit welcher die Kommission einen Wirkstoff nicht genehmigt) einen Übergangszeitraum von höchstens sechs Monaten für den Verkauf und den Vertrieb und zusätzlich höchstens einem Jahr für die Entsorgung, die Lagerung bereits vorhandener und den Verbrauch der Lagerbestände des betreffenden Pflanzenschutzmittels vorsieht, wenn die Gründe für

---

<sup>9</sup> Schoo, in: Schwarze, EU-Kommentar, 3. Aufl., 2012, Art. 297 AEUV, Rn. 13.

die Verweigerung der Erneuerung der Genehmigung nicht den Schutz der Gesundheit oder der Umwelt betreffen. Beim Übergangszeitraum für den Verkauf und Vertrieb wird die normale Verwendungszeit des Pflanzenschutzmittels berücksichtigt, der gesamte Übergangszeitraum beträgt nach Art. 20 Abs. 2 PflanzenschutzVO allerdings höchstens 18 Monate. Bei Aufhebung oder Nichterneuerung der Genehmigung aus dringender Sorge um die Gesundheit von Mensch oder Tier oder um die Umwelt werden die betreffenden Pflanzenschutzmittel nach Art. 20 Abs. 2 Satz 3 PflanzenschutzVO unverzüglich vom Markt genommen.

Art. 20 Abs. 2 der PflanzenschutzVO sieht seinem Wortlaut nach die Anordnung einer Übergangsfrist in der Durchführungsverordnung der Kommission vor, über welche der SCPAFF entscheidet. Dem entspricht auch die Ausführung der Bundesregierung, welche auf eine Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hin geantwortet hat: *„Soweit eine Wirkstoffgenehmigung nicht erneuert wird und die Gründe hier nicht den Schutz der Gesundheit oder der Umwelt betreffen, sähe eine Verordnung zur Nichtgenehmigung einen Übergangszeitraum von höchstens sechs Monaten für den Verkauf und den Vertrieb und zusätzlich höchstens einem Jahr für die Entsorgung, die Lagerung bereits vorhandener und den Verbrauch der Lagerbestände des betreffenden Pflanzenschutzmittels vor. [...]“*<sup>10</sup> Eine Übergangsfrist erfordert demnach eine entsprechende Durchführungsverordnung, die einen solchen Zeitraum festlegt. Nach Art. 20 Abs. 1, 79 Abs. 3 PflanzenschutzVO i.V.m. Art. 5 KomitologieVO muss auch über eine solche Verordnung in dem oben unter 2. geschilderten Verfahren entschieden werden.

Fraglich ist, wie Übergangsfristen festgelegt werden, wenn der SCPAFF nicht über einen solchen Verordnungsentwurf abstimmt, da die Kommission die Absicht hat, einen Wirkstoff zu genehmigen bzw. zu verlängern und daher dem Ausschuss keinen Verordnungsentwurf zur Nicht-Genehmigung inklusive Übergangsregelungen vorlegt. Eine Möglichkeit wäre, dass die Vorgaben des Art. 20 Abs. 2 PflanzenschutzVO unmittelbar wirken, ohne dass in einer Durchführungsverordnung Übergangszeiträume für die in Frage stehende Nicht-Genehmigung eines Wirkstoffs festgelegt werden. Zu dieser Frage existiert keine Rechtsprechung. Ein solcher Ansatz wäre teleologisch insofern begründbar, als dass nicht nachvollziehbar ist, wieso nur Wirkstoffe, welche Kommission und Ausschuss nicht genehmigen wollen, mit Übergangsfristen vom Markt genommen werden, Pflanzenschutzmittel bzw. Wirkstoffe, für deren erneute Genehmigung es im Ausschuss hingegen lediglich keine qualifizierte Mehrheit gibt, ohne Übergangsfristen auslaufen. Mit dem Wortlaut des Art. 20 Abs. 2 PflanzenschutzVO wäre ein solcher Ansatz allerdings nur schwerlich vereinbar. Eine praktische Möglichkeit wäre, dass die Kommission im Fall eines Scheiterns des ursprünglichen Verordnungsvorschlags im Ausschuss dem SCPAFF eine andere Verordnung vorlegt, in welcher die Nichtgenehmigung des Wirkstoffs Glyphosat und Übergangsfristen nach Art. 20 Abs. 2 PflanzenschutzVO geregelt sind.

---

<sup>10</sup> Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Harald Ebner, Bärbel Höhn, Nicole Maisch, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Drucksache 18/8168 – Neuzulassung des Pflanzenvernichtungsmittels Glyphosat, BT-Drucksache 18/8408, abrufbar unter <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/084/1808408.pdf>.



#### 4.2. Übergangsfristen auf Ebene der Mitgliedstaaten

Art. 46 der PflanzenschutzVO enthält Vorgaben für die nationalen Bestimmungen zu Übergangsfristen für Pflanzenschutzmittel. Nach Art. 46 kann ein Mitgliedstaat eine Aufbrauchfrist für Entsorgung, Lagerung, Inverkehrbringen und Verbrauch der bereits bestehenden Lagerbestände einräumen, wenn er die Zulassung eines Pflanzenschutzmittels aufhebt, ändert oder sie nicht verlängert. Soweit die Gründe für die Aufhebung, die Änderung oder die Nichtgewährung der Erneuerung der Zulassung nicht den Schutz der Gesundheit von Mensch und Tier oder der Umwelt betreffen, wird die Aufbrauchfrist begrenzt und beträgt höchstens sechs Monate für den Verkauf und den Vertrieb und zusätzlich höchstens ein Jahr für die Beseitigung, die Lagerung und den Verbrauch der Lagerbestände des betreffenden Pflanzenschutzmittels.