

# **BVGer B-3969/2021 vom 1. Juli 2021**

Bundesverwaltungsgericht, 2021-07-01, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger\\_B-3969\\_2021\\_d20210701](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_B-3969_2021_d20210701)

FR: TAF B-3969/2021 du 1 juillet 2021

IT: TAF B-3969/2021 del 1 luglio 2021

## **Regeste**

Zulassung Pflanzenschutzmittel | Widerruf der Bewilligung für das Inverkehrbringen des Pflanzenschutzmittels X. mit Ausverkaufsfrist (Verfügung vom 1. Juli 2021)

## **Erwägungen**

### **E. 1.1**

Die Beschwerdeführerin beantragt, das vorliegende Verfahren mit den Verfahren B-3971/2021, B-3973/2021 und B-3974/2021 zu vereinigen. Die vier Verfahren wiesen einen engen Zusammenhang auf. Es seien alle Verfügungen am gleichen Tag getroffen worden und es stellten sich die gleichen Rechtsfragen. Nach Auffassung des BLW ist der Antrag abzuweisen.

### **E. 1.2**

Das Bundesverwaltungsgericht kann, namentlich aus prozessökonomischen Gründen, zwei oder mehrere Beschwerden in einem Verfahren vereinigen, wenn die einzelnen Sachverhalte in einem engen inhaltlichen Zusammenhang stehen und sich gleiche oder ähnliche Rechtsfragen stellen (BGE 131 V 224 E.1; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, Prozessieren vor Bundesverwaltungsgericht, 2. A. 2013, Rz. 3.17 m.w.H.).

### **E. 1.3**

Vorliegend hat das BLW zwar am selben Tag vier gleichlautende Verfügungen gegen die Beschwerdeführerin erlassen, in denen es jeweils den Widerruf des entsprechenden Pflanzenschutzmittels verfügte und eine Ausverkaufsfrist festsetzte. Auch wenn die Beschwerdeführerin gegen alle Verfügungen fast identische Rügen vorbringt, erweist sich eine Verfahrensvereinigung vorliegend nicht als zweckmässig. Die angefochtenen Verfügungen – und somit die jeweiligen Beschwerdeverfahren vor Bundesverwaltungsgericht – basieren auf jeweils anders gelagerten Sachverhalten. Sie betreffen verschiedene Pflanzenschutzmittel mit verschiedenen Wirkstoffen, welche in der EU jeweils aus verschiedenen Gründen zu unterschiedlichen Zeitpunkten gestützt auf andere rechtliche Grundlagen widerrufen wurden. Zudem sind die angefochtenen Ausverkaufs- und Verwerfungsfristen nicht gleich lang.

### **E. 1.4**

Aus den genannten Gründen ist der Antrag der Beschwerdeführerin auf Verfahrensvereinigung abzuweisen.

B-3969/2021 Seite 9

### **E. 2.1**

Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021), sofern keine Ausnahme nach Art. 32 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) vorliegt (Art. 31 VGG). Zu den anfechtbaren Verfügungen gehört jene des BLW in Anwendung des Bundesgesetzes vom 29. April 1998 über die Landwirtschaft (Landwirtschaftsgesetz, LwG; SR 910.1) und dessen Ausführungsbestimmungen, wozu auch die PSMV gehört (Art. 33 Bst. d VGG i.V.m. Art. 166 Abs. 2 LwG).

### **E. 2.2**

Eine Ausnahme im Sinne von Art. 32 VGG liegt nicht vor. Das Bundesverwaltungsgericht ist zur Prüfung der vorliegenden Beschwerde deshalb zuständig.

### **E. 3.1**

Streitgegenstand im verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren bildet das Rechtsverhältnis, welches Gegenstand der angefochtenen Verfügung bildet, soweit es im Streit liegt, d.h. soweit es effektiv angefochten ist (BGE 122 V 34 E. 2a m.w.H.; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 2.8). Was Streitgegenstand ist, bestimmt sich demnach durch den angefochtenen Entscheid und die Parteibegehren (BGE 133 II 35 E. 2; Urteil des BVGer B-7126/2017 vom 17. Dezember 2019 E. 2.1 m.w.H.).

### **E. 3.2**

Aus prozessökonomischen Gründen kann das verwaltungsgerichtliche Verfahren auf eine ausserhalb des Anfechtungsgegenstandes liegende Frage ausgedehnt werden, wenn diese mit dem bisherigen Streitgegenstand derart eng zusammenhängt, dass von einer Tatbestands Gesamtheit gesprochen werden kann (BGE 122 V 34 E. 2a m.w.H.).

### **E. 3.3**

Im vorliegenden Verfahren hat die Beschwerdeführerin den in Dispositiv-Ziff. 1 verfügten Bewilligungswiderruf nicht angefochten. Der Widerruf bildet somit nicht Streitgegenstand des Beschwerdeverfahrens.

### **E. 3.4**

Hingegen beantragt die Beschwerdeführerin die Aufhebung der Dispositiv-Ziff. 2 der angefochtenen Verfügung sowie die Verlängerung der Ausverkaufs- und der Verwendungsfrist des Pflanzenschutzmittels X. \_\_\_\_\_.

B-3969/2021 Seite 10 Das BLW hat in Dispositiv-Ziff. 2 lediglich eine Ausverkaufsfrist bis zum 30. September 2021 für das Pflanzenschutzmittel verfügt. Die Verwendungsfrist ergibt sich demgegenüber direkt aus Art. 86f. PSMV und liegt somit ausserhalb des Anfechtungsgegenstandes. Die Verwendungsfrist eines Pflanzenschutzmittels ist allerdings eng mit deren Ausverkaufsfrist verknüpft und muss jeweils mit dieser abgestimmt werden. Sollte das Bundesverwaltungsgericht im vorliegenden Verfahren zum Schluss kommen, dass die Ausverkaufsfrist antragsgemäss zu verlängern ist, dürfte die Beschwerdeführerin ihre Lagerbestände des in Frage stehenden Produkts weiterhin verkaufen. Allerdings wäre eine Verlängerung der Ausverkaufsfrist ohne gleichzeitige Verlängerung der Verwendungsfrist obsolet. Denn es ist naheliegend, dass die Beschwerdeführerin das Pflanzenschutzmittel X. \_\_\_\_\_ mangels Nachfrage nicht mehr verkaufen könnte, wenn Abnehmer das Produkt nicht mehr verwenden dürfen. Somit

hängt die Verwendungsfrist derart eng mit der Ausverkaufsfrist zusammen, dass der Streitgegenstand des vorliegenden Verfahrens ebenfalls auf die Beurteilung deren Länge bzw. Rechtmässigkeit ausgedehnt werden muss.

#### **E. 4.1**

Die Beschwerdeführerin beantragte in ihrer Beschwerde, für bestehende Lagervorräte des Pflanzenschutzmittels X. \_\_\_\_\_ sei eine Ausverkaufsfrist von 12 Monaten und eine Verwendungsfrist von 18 Monaten, je ab Rechtskraft des Beschwerdeentscheids, zu gewähren. Demgegenüber führt sie in Rz. 16 ihrer Stellungnahme vom 20. Oktober 2021 aus, sie benötige "eine Ausverkaufsfrist von einem Jahr, d.h. bis zum 30. Juni 2021 [recte: 2022]. Die Aufbrauchfrist ist um eine angemessene Zeitspanne darüber hinaus anzusetzen (...)" Damit solle den Landwirten genügend Zeit verbleiben, das Pflanzenschutzmittel einzusetzen. Der Hauptteil des Pflanzenschutzmittels werde im ersten Halbjahr eingesetzt, gemäss guter Agrarpraxis könne es aber bis zum 31. August auf die Kulturen ausgebracht werden.

#### **E. 4.2**

Es ist somit davon auszugehen, dass die Beschwerdeführerin ihre Anträge im Laufe des Beschwerdeverfahrens anpassen wollte, da sie in ihrer Eingabe vom 20. Oktober 2021 – im Gegensatz zu ihren ursprünglichen Anträgen in der Beschwerde – für beide Fristen nun konkrete Daten nennt.

#### **E. 4.3**

Nach Ablauf der Beschwerdefrist dürfen Anträge nicht mehr erweitert, sondern grundsätzlich nur noch gekürzt oder präzisiert werden (STEFAN VOGEL, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz

B-3969/2021 Seite 11 über das Verwaltungsverfahren [VwVG], 2. A. 2019, Art. 50 N 6; Urteil des BVGer B-5852/2017 vom 23. Mai 2019 E. 1.3.2).

#### **E. 4.4**

Die von der Beschwerdeführerin genannten Zeitpunkte für die Ausverkaufs- und Verwendungsfrist (30. Juni 2022 bzw. 31. August 2022) sind kürzer als die in der Beschwerde ursprünglich verlangten 12 bzw. 18 Monate ab Rechtskraft des Beschwerdeentscheids. Es handelt sich somit um eine zulässige Einschränkung der ursprünglichen Rechtsbegehren.

#### **E. 5.1**

Zur Beschwerde ist nach Art. 48 Abs. 1 VwVG berechtigt, wer am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (Bst. a), durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist (Bst. b) und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Bst. c). Diese Voraussetzungen sind ohne weiteres in Bezug auf die der Beschwerdeführerin gegenüber individuell-konkret verfügte Ausverkaufsfrist (vgl. Dispositiv-Ziff. 2 der angefochtenen Verfügung) erfüllt.

#### **E. 5.2**

Demgegenüber äussert sich die angefochtene Verfügung – wie vorne erwähnt – nicht zur Verwendungsfrist. Diese ergibt sich vielmehr direkt aus Art. 86f PSMV. Auch wenn die Verwendungsfrist der Beschwerdeführerin gegenüber nicht individuell-konkret verfügt wurde, betrifft sie diese dennoch. Denn die Beschwerdeführerin kann ihr Produkt – wie in

E. 3.4 beschrieben – mangels Nachfrage nicht mehr verkaufen, wenn die Anwender es nicht mehr verwenden dürfen. Insofern ist die Beschwerdeführerin auch von der Verwendungsfrist besonders berührt. Sie kann im Rahmen einer akzessorischen Normenkontrolle die Überprüfung der Rechtmässigkeit der entsprechenden Verordnungsbestimmung verlangen und hat ein schutzwürdiges Interesse an der Verlängerung der Verwendungsfrist. Die Legitimation der Beschwerdeführerin ist somit auch insofern zu bejahen.

### **E. 5.3**

Im Übrigen sind Beschwerdefrist sowie Anforderungen an Form und Inhalt der Beschwerdeschrift gewahrt (Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG), wurde der Kostenvorschuss fristgerecht geleistet (Art. 63 Abs. 4 VwVG) und sind auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt (Art. 44 ff. VwVG).

### **E. 5.4**

Auf die Beschwerde ist daher einzutreten.

B-3969/2021 Seite 12

### **E. 6**

Mit der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht kann gerügt werden, die angefochtene Verfügung verletze Bundesrecht – einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens –, beruhe auf einer unrichtigen oder unvollständigen Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts oder sei unangemessen (Art. 49 VwVG).

### **E. 7.1**

Grundsätzlich finden diejenigen Rechtssätze auf einen Sachverhalt Anwendung, die bei Erfüllung eines rechtlich zu ordnenden oder zu Rechtsfolgen führenden Tatbestands Geltung haben, es sei denn, der Gesetzgeber habe eine davon abweichende Übergangsregelung getroffen (BGE 139 II 263 E. 6; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. A. 2014, § 24 N 9, je m.w.H.).

### **E. 7.2**

Die angefochtene Verfügung, mit der das BLW die Ausverkaufsfrist für das Pflanzenschutzmittel X. \_\_\_\_\_ bis zum 30. September 2021 verfügte, datiert vom 1. Juli 2021. Daher ist auf den vorliegenden Sachverhalt die PSMV mit Stand vom 1. Juli 2021 anwendbar (AS 2021 321; vgl. aber hinten, E. 13).

### **E. 8.1**

Pflanzenschutzmittel sind Wirkstoffe und Zubereitungen, die u.a. dazu bestimmt sind, Pflanzen und Pflanzenerzeugnisse vor Schadorganismen zu schützen oder deren Einwirkung vorzubeugen, unerwünschte Pflanzen oder Pflanzenteile zu vernichten oder auf ein unerwünschtes Pflanzenwachstum Einfluss zu nehmen (vgl. Art. 4 Abs. 1 Bst. e des Bundesgesetzes vom 15. Dezember 2000 über den Schutz vor gefährlichen Stoffen und Zubereitungen [Chemikaliengesetz, ChemG; SR 813.1]). Das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln bedarf einer Zulassung (Art. 6 Bst. b ChemG). Eine Zulassung bedingt als elementare Voraussetzung, dass das Pflanzenschutzmittel bei der vorgesehenen Verwendung insbesondere keine unannehmbaren Nebenwirkungen auf die Gesundheit des Menschen oder von Nutz- und Haustieren hat (Art. 6 Bst. b i.V.m. Art. 11 Abs. 1 ChemG;

zum Ganzen Urteil des BVGer B-6721/2018 vom 30. April 2021 E. 3.3.1).

### **E. 8.2**

Die Zulassungsarten und -verfahren sowie die – vorliegend nicht relevanten – Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Pflanzenschutzmittel bestimmt im Übrigen die Landwirtschaftsgesetzgebung (Art. 11 Abs. 1

B-3969/2021 Seite 13 ChemG). Diese räumt dem Bundesrat die Kompetenz ein, Vorschriften über die Einfuhr und das Inverkehrbringen von Produktionsmitteln – wovon auch Pflanzenschutzmittel und Wirkstoffe fallen (Art. 158 Abs. 1 LwG) – zu erlassen (Art. 159a, Art. 160 Abs. 1 LwG). Beim Erlass der entsprechenden Ausführungsbestimmungen hat der Bundesrat den Gesundheitsschutz im Sinne des Chemikaliengesetzes zu berücksichtigen (Art. 11 ChemG). Weiter gibt das Landwirtschaftsgesetz den Grundsatz vor, dass insbesondere nur Produktionsmittel eingeführt oder in Verkehr gebracht werden dürfen, die bei vorschriftsgemässer Verwendung keine unannehmbaren Nebenwirkungen haben und Gewähr dafür bieten, dass damit behandelte Ausgangsprodukte Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände ergeben, welche die Anforderungen der Lebensmittelgesetzgebung erfüllen (Art. 159 Abs. 1 Bst. b und c LwG; Urteil B-6721/2018 E. 3.3.2). Nach Art. 159a LwG kann der Bundesrat insbesondere die Einfuhr, das Inverkehrbringen und die Verwendung von Produktionsmitteln beschränken oder verbieten. Art. 160 Abs. 2 Bst. a LwG ermächtigt den Bundesrat, Produktionsmittel und somit auch Pflanzenschutzmittel und Wirkstoffe einer Zulassungspflicht zu unterstellen. Darüber hinaus delegiert Art. 177 Abs. 1 LwG den Erlass der erforderlichen Ausführungsbestimmungen an den Bundesrat, wo das Gesetz die Zuständigkeit nicht anders regelt. Gemäss Art. 177 Abs. 2 LwG kann er den Erlass von Vorschriften vorwiegend technischer oder administrativer Natur auf das WBf (und seit dem 1. Januar 2022 im Bereich der Zulassung von Pflanzenschutzmitteln an das Eidgenössische Departement des Innern) oder seine bzw. ihre Dienststellen sowie auf nachgeordnete Bundesämter übertragen.

### **E. 8.3**

Die (u.a.) gestützt auf diese gesetzlichen Grundlagen erlassene PSMV enthält detaillierte Vorschriften über die Zulassung, das Inverkehrbringen, die Verwendung sowie die Kontrolle von Pflanzenschutzmitteln (Art. 1 Abs. 2 PSMV). Übereinstimmend mit den Vorgaben auf Gesetzesstufe soll die Verordnung sicherstellen, dass Pflanzenschutzmittel hinreichend geeignet sind und bei vorschriftsgemäsem Umgang keine unannehmbaren Nebenwirkungen auf Mensch, Tier und Umwelt haben. Zudem soll die PSMV ein hohes Schutzniveau für die Gesundheit von Mensch und Tier und für die Umwelt gewährleisten und die landwirtschaftliche Produktion verbessern (Art. 1 Abs. 1 PSMV). Die Bestimmungen der PSMV beruhen auf dem Vorsorgeprinzip. Mit diesem soll sichergestellt werden, dass in Verkehr gebrachte Wirkstoffe oder Produkte die Gesundheit von Mensch und Tier sowie die Umwelt nicht beeinträchtigen (Art. 1 Abs. 4 PSMV; zum Ganzen Urteil B-6721/2018 E. 3.3.3).

B-3969/2021 Seite 14

### **E. 8.4**

Für Pflanzenschutzmittel gibt es nach Art. 15 PSMV folgende Arten der Zulassung: Zulassung aufgrund eines Bewilligungsverfahrens (Bst. a), Zulassung aufgrund der

Aufnahme in eine Liste von im Ausland zugelassenen Pflanzenschutzmitteln, die in der Schweiz bewilligten Pflanzenschutzmitteln entsprechen (Bst. b), Zulassung zur Bewältigung einer Notfallsituation (Bst. c) sowie Zulassung für Pflanzenschutzmittel, die ausschliesslich genehmigte Grundstoffe enthalten (Bst. d). Die Voraussetzungen für die Bewilligungserteilung sind in Art. 17 PSMV festgehalten. Art. 18 PSMV enthält Anforderungen an die Form der Bewilligung, Art. 21 ff. PSMV regeln das Bewilligungsverfahren.

### **E. 8.5**

Der Entscheid über die Zulassung eines Pflanzenschutzmittels ergeht in Form einer Dauerverfügung. Diese zeichnet sich grundsätzlich während der gesamten Bewilligungsdauer durch ihre Rechtsbeständigkeit aus. Weil sich die tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse im Verlaufe der Bewilligungsdauer ändern können, gelten formell rechtskräftige Dauerverfügungen allerdings nicht als unumstösslich, sondern dürfen unter bestimmten Voraussetzungen einseitig aufgehoben und zum Nachteil des Adressaten abgeändert werden (Urteil B-6721/2018 E. 3.3.4).

### **E. 8.6**

Zulassungsstelle für Pflanzenschutzmittel war bis zum 31. Dezember 2021 das BLW (Art. 71 Abs. 1 aPSMV), welches auch die angefochtene Verfügung erlassen hat. Ab dem 1. Januar 2022 wurde diese Funktion der Vorinstanz zugewiesen (vgl. Änderung der PSMV vom 17. November 2021; AS 2020 760).

### **E. 9.1**

Art. 29 PSMV nennt die Gründe für den Widerruf oder die Änderung einer Bewilligung. Die Zulassungsstelle widerruft die Bewilligung oder ändert sie u.a. dann, wenn die Anforderungen nach Art. 17 PSMV nicht oder nicht mehr erfüllt sind (Art. 29 Abs. 3 Bst. a PSMV). Widerruft die Zulassungsstelle eine Bewilligung und betreffen die Gründe für den Widerruf nicht eine als unannehmbar erachtete, potenziell gefährliche Wirkung, kann sie eine Frist für das Inverkehrbringen der Lagerbestände gewähren (Art. 31 Abs. 1 PSMV). Diese Frist beträgt höchstens 12 Monate (Art. 31 Abs. 2 PSMV). Pflanzenschutzmittel, deren Bewilligung widerrufen wurde, dürfen noch höchstens während eines Jahres nach Ablauf der eingeräumten Verkaufsfrist verwendet werden (Art. 69 Abs. 1 PSMV).

### **E. 9.2**

Ein Pflanzenschutzmittel wird nur bewilligt, wenn die Voraussetzungen von Art. 17 Abs. 1 PSMV erfüllt sind. U.a. müssen die darin enthaltenen

B-3969/2021 Seite 15 Wirkstoffe genehmigt sein (Art. 17 Abs. 1 Bst. a PSMV). Die in der Schweiz genehmigten Wirkstoffe sind in der "Liste der genehmigten Wirkstoffe" in Anhang 1 PSMV aufgeführt. Bis zum 31. Dezember 2021 – und somit in der hier relevanten Version der PSMV – war das WBF, seit dem 1. Januar 2022 das Eidgenössische Departement des Innern (EDI; vgl. Änderung der PSMV vom 17. November 2021; AS 2020 760) zuständig für die Aktualisierung von Anhang 1 PSMV.

### **E. 9.3**

Am 1. Januar 2021 trat der neue Art. 10 Abs. 1 PSMV in Kraft, wonach das WBF einen Wirkstoff aus Anhang 1 PSMV streicht, wenn der Wirkstoff in der EU aus der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 540/2011 gestrichen wird. Es legt für das

Inverkehrbringen bestehender Lagerbestände von Pflanzenschutzmitteln, die diesen Wirkstoff enthalten, und für deren Verwendung die gleichen Fristen fest, wie sie in der EU gelten. Gemäss Abs. 2 kann das WBF auf die Streichung verzichten, wenn für eine Verwendung keine Alternative für die Bekämpfung eines Schadorganismus besteht und unter der Voraussetzung, dass der Wirkstoff bei vorschriftsgemässer Verwendung keine schädliche Auswirkung auf die menschliche Gesundheit hat.

#### **E. 9.4**

Vor dieser Änderung der PSMV unterlagen Wirkstoffe, welche in der EU vom Markt genommen wurden, dem sog. Reevaluationsverfahren, welches in Art. 9 aPSMV festgelegt war. Das WBF nahm Wirkstoffe, die reevaluiert werden sollten, im Einvernehmen mit anderen betroffenen Departementen und nach Anhörung der interessierten Kreise in Anhang 10 der aPSMV auf (Art. 9 Abs. 2 aPSMV). Die Inhaberin einer Bewilligung für ein Pflanzenschutzmittel, das einen in Anhang 10 aPSMV aufgenommenen Wirkstoff enthielt, musste dem BLW bis spätestens drei Monate (bzw. sechs Monate bei Stoffen, die Gegenstand einer Überprüfung in der EU waren) nach Aufnahme des Wirkstoffes in Anhang 10 aPSMV ein Gesuch auf Reevaluation vorlegen. Das Gesuch musste dieselben Unterlagen enthalten wie ein Gesuch zur Erteilung einer Bewilligung eines Pflanzenschutzmittels mit einem neuen Wirkstoff und wurde nach denselben Kriterien beurteilt (vgl. Art. 9 Abs. 4 und 6 aPSMV). Gemäss Art. 10 Abs. 1 aPSMV strich das WBF einen Wirkstoff aus Anhang 1 aPSMV, wenn er in Anhang 10 aufgenommen worden war und niemand ein Gesuch für dessen Reevaluation eingereicht hatte (Bst. a), die eingereichten Unterlagen den Anforderungen nach Artikel 21, einschliesslich jener in Anhang 5, nicht genügten (Bst. b) oder die Reevaluation des Wirkstoffes zeigte, dass die Voraussetzungen nach Art. 17 PSMV nicht erfüllt waren (Bst. c).

B-3969/2021 Seite 16

#### **E. 9.5**

Wie bereits erwähnt, strich das WBF mit Änderung vom 17. Mai 2021 der PSMV (AS 2021 321) gestützt auf Art. 10 Abs. 1 PSMV per 1. Juli 2021 u.a. den Wirkstoff Epoxiconazol aus Anhang 1 PSMV. Ebenfalls erliess das WBF den als "Übergangsbestimmung zur Änderung vom 17. Mai 2021" bezeichneten Art. 86f PSMV. Dieser lautet wie folgt:

"Pflanzenschutzmittel, die Wirkstoffe enthalten, die mit der Änderung vom 17. Mai 2021 aus Anhang 1 gestrichen werden, dürfen bis zu den folgenden Daten in Verkehr gebracht und verwendet werden: [...] Gebräuchliche Bezeichnung, Kennnummer des Wirkstoffes  
Frist für das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln, die den Wirkstoff enthalten  
Frist für die Verwendung von Pflanzenschutzmitteln, die den Wirkstoff enthalten [...]

Epoxiconazol 30.09.2021 31.10.2021"

#### **E. 10.1**

Nachdem der Wirkstoff Epoxiconazol aus Anhang 1 PSMV gestrichen worden war, waren die Voraussetzungen für die Bewilligungserteilung für das Pflanzenschutzmittel X. \_\_\_\_\_ nach Art. 17 Abs. 1 Bst. a PSMV nicht mehr erfüllt. Das BLW musste die Bewilligung für das Inverkehrbringen des Pflanzenschutzmittels X. \_\_\_\_\_ deshalb gestützt auf Art. 29 Abs. 3 PSMV widerrufen, was die Beschwerdeführerin denn auch nicht beanstandet.

#### **E. 10.2**

Im vorliegenden Verfahren ist zwischen den Parteien lediglich streitig, ob die verfügte Ausverkaufsfrist (30. September 2021) und die sich aus Art. 86f PSMV ergebende Verwendungsfrist (31. Oktober 2021) rechtmässig sind, oder ob sie – wie dies die Beschwerdeführerin beantragt – zu verlängern sind.

### **E. 10.3**

Wie das BLW in seiner Vernehmlassung zutreffend ausführt, sind das ab 1. November 2021 geltende Anwendungsverbot von epoxiconazolhaltigen Pflanzenschutzmitteln bzw. die entsprechende Ausverkaufsfrist durch eine durch das WBF erlassene Verordnungsbestimmung normiert worden. Art. 86f PSMV nennt für die Ausverkaufs- und Verwendungsfrist fixe Daten (30. September bzw. 31. Oktober 2021). Das BLW wiederholt in Ziff. 2 der angefochtenen Verfügung für die Ausverkaufsfrist lediglich die in Art. 86f PSMV festgelegte Frist, womit Ziff. 2 eine rein deklaratorische Bedeutung zukommt. Die Verwendungsfrist ergibt sich direkt aus Art. 86f PSMV. Das

B-3969/2021 Seite 17 BLW hatte bezüglich der Ausverkaufs- und Verwendungsfrist somit keinerlei Ermessens- bzw. Handlungsspielraum. Es konnte in Abweichung von Art. 86f PSMV nicht einfach längere Fristen gewähren.

### **E. 11**

Die Beschwerdeführerin rügt, die angefochtene Verfügung verstosse gegen das Rückwirkungsverbot (Art. 5 Abs. 3 und Art. 9 BV). Die vom BLW angesetzten Ausverkaufs- und Verwendungsfristen verletzen das Verhältnismässigkeitsgebot (Art. 5 Abs. 2 BV). Das BLW habe einen qualifizierten Ermessensfehler begangen. Es bestünden Anhaltspunkte für eine willkürliche Ermessensausübung. Weiter stellten die äusserst kurz bemessenen Ausverkaufs- und Aufbrauchfristen eine rechtswidrige Verletzung der Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) dar. Ebenfalls rügt die Beschwerdeführerin eine Verletzung des Rechtsgleichheitsgebots (Art. 9 BV).

### **E. 12**

Als Erstes ist nachfolgend die Verletzung des Rückwirkungsverbots zu prüfen.

#### **E. 12.1**

Die Beschwerdeführerin bringt diesbezüglich vor, bis zum 31. Dezember 2020 hätten nur Wirkstoffe aus Anhang 1 PSMV gestrichen werden dürfen, welche aufgrund von Art. 9 aPSMV in Anhang 10 aufgenommen worden seien und deren Reevaluation nicht zur Verlängerung der Bewilligung des Wirkstoffes geführt habe. Seit der Änderung von Art. 10 Abs. 1 PSMV am 1. Januar 2021 sei das gesamte Pflanzenschutzmittelregime an die Zulassungen und Verfahren der EU angeknüpft worden. Gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung liege eine echte Rückwirkung vor, wenn ein Gesetz bei der Anwendung neuen Rechts an ein Ereignis anknüpfe, das sich vor dessen Inkrafttreten ereignet habe und das im Zeitpunkt des Inkrafttretens der neuen Norm abgeschlossen sei. Der Wirkstoff Epoxiconazol sei mehrere Monate vor Inkrafttreten des neuen Art. 10 Abs. 1 PSMV aus der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 540/2011 gestrichen worden. Die angefochtene Verfügung verstosse deshalb gegen das Rückwirkungsverbot.

#### **E. 12.2**

Grundsätzlich kann die Rechtsordnung – sofern öffentliche Interessen für eine Änderung sprechen, welche die gegenläufigen Rechtssicherheitsinteressen überwiegen – jederzeit

geändert werden, es sei denn, die Rechtsänderung verstösst gegen das Rückwirkungsverbot oder greift in wohlerworbene Rechte ein (BGE 130 I 26 E. 8.1, BGE 123 II 433 E. 9; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 24 N 12). Es liegt grundsätzlich im pflichtgemässen Ermessen des Gesetz- bzw. Ordnungsgebers und

B-3969/2021 Seite 18 hängt vom angestrebten Zweck ab, auf welchen Zeitpunkt eine Neuregelung in Kraft gesetzt werden soll (BGE 123 II 433 E. 9).

### **E. 12.3**

Die Rechtsprechung unterscheidet zwischen sog. eigentlicher oder echter und unechter Rückwirkung. Eine echte Rückwirkung liegt vor, wenn neues Recht auf einen Sachverhalt angewendet wird, der sich abschliessend vor Inkrafttreten dieses Rechts verwirklicht hat (BGE 144 I 81 E. 4.1; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. A. 2020, Rz. 268) bzw. "wenn ein Gesetz bei der Anwendung neuen Rechts an ein Ereignis anknüpft, das sich vor dessen Inkrafttreten ereignet hat und das im Zeitpunkt des Inkrafttretens der neuen Norm abgeschlossen ist" (BGE 138 I 189 E. 3.4 m.w.H.). Bei der echten Rückwirkung wird ein Sachverhalt hinterher neuen Regeln unterstellt. Sie widerspricht somit offensichtlich der Rechtssicherheit (TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O. § 24 N 25). Sie ist – soweit es sich nicht um einen begünstigenden Erlass handelt – nur unter engen Voraussetzungen zulässig (vgl. BGE 138 I 189 E. 3.4, HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 270 ff., je m.w.H.).

### **E. 12.4**

Demgegenüber liegt eine unechte Rückwirkung vor, wenn neues Recht auf zeitlich offene Dauersachverhalte angewendet wird. Dies ist dann der Fall, "wenn auf Verhältnisse abgestellt [wird], die zwar unter der Herrschaft des alten Rechts entstanden sind, beim Inkrafttreten des neuen Rechts aber noch andauern" (BGE 138 I 189 E. 3.4; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 279, je m.w.H.). "Unechte Rückwirkung läuft auf die Anpassung von Dauerverfügungen an neues Recht hinaus" (TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O. § 24 N 28). Von unechter Rückwirkung wird ebenfalls gesprochen, wenn das neue Recht nur für die Zeit nach seinem Inkrafttreten zur Anwendung gelangt, dabei aber in einzelnen Belangen auf Sachverhalte abstellt, die bereits vor Inkrafttreten vorlagen (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 279 ff. m.w.H.). Die unechte Rückwirkung berührt die Anliegen der Rechtssicherheit weit weniger als die echte Rückwirkung. Sie ist zulässig, sofern ihr nicht wohlerworbene Rechte entgegenstehen (BGE 138 I 189 E. 3.4 m.w.H.; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 283; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O. § 24 N 28).

### **E. 12.5**

Wie bereits ausgeführt, stellt die Bewilligung für ein Pflanzenschutzmittel eine Dauerverfügung dar, welche unter bestimmten Voraussetzungen einseitig aufgehoben und zum Nachteil des Adressaten abgeändert werden darf (E. 8.5). Im vorliegenden Fall änderte der Bundesrat die PSMV per 1. Januar 2021 (AS 2020 5563). Er führte mit dem geänderten Art. 10

B-3969/2021 Seite 19 Abs. 1 PSMV in der Schweiz ein neues Verfahren zur Streichung von Wirkstoffen, welche in der EU nicht mehr zugelassen waren, ein. Das damals zuständige WBF strich mit Ordnungsänderung vom 17. Mai 2021 gestützt auf den neuen Art. 10

Abs. 1 PSMV den Wirkstoff Epoxiconazol per 1. Juli 2021 aus Anhang 1 PSMV. Diese Streichung des Wirkstoffs führte zu einer nachträglichen Fehlerhaftigkeit der Bewilligung der Beschwerdeführerin für das Pflanzenschutzmittel X.\_\_\_\_\_. Denn gemäss Art. 17 Abs. 1 Bst. a PSMV wird ein Pflanzenschutzmittel u.a. nur dann bewilligt, wenn seine Wirkstoffe genehmigt sind. Sind die Anforderungen nach Art. 17 PSMV nicht oder nicht mehr erfüllt, widerruft die Zulassungsstelle gemäss Art. 29 Abs. 3 Bst. a PSMV die Bewilligung. Da der im Pflanzen- schutzmittel X.\_\_\_\_\_. enthaltene Wirkstoff Epoxiconazol per 1. Juli 2021 nicht mehr genehmigt war, war das BLW gemäss Art. 29 Abs. 3 Bst. a i.V.m. Art. 17 Abs. 1 Bst. a PSMV verpflichtet, die Bewilligung zu widerrufen. Bei dieser Anpassung einer Dauerverfügung an das neue Recht handelt es sich um eine der vorne beschriebenen Konstellationen der unechten Rück- wirkung. Diese ist, wie in E. 12.4 ausgeführt, zulässig, sofern ihr nicht wohl- erworbene Rechts entgegenstehen, was vorliegend nicht der Fall ist und von der Beschwerdeführerin auch nicht geltend gemacht wird.

#### **E. 12.6**

Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin liegt somit keine Verletzung des Rückwirkungsverbotes vor. Die Rüge der Beschwerdefüh- rerin erweist sich als unbegründet.

#### **E. 13.1**

Die Beschwerdeführerin rügt weiter, die in Art. 86f PSMV festgelegten Ausverkaufs- und die Verwendungsfristen seien unverhältnismässig (Art. 5 Abs. 2 BV). Sie behauptet, es sei keineswegs zwingend geboten, dass diese Fristen mit dem entsprechenden Fristenlauf der EU in Einklang zu bringen seien.

#### **E. 13.2**

Im Rahmen einer akzessorischen Normenkontrolle ist nachfolgend deshalb zu prüfen, ob die in Art 86f PSMV vorgegebenen Fristen für das Pflanzenschutzmittel X.\_\_\_\_\_. gesetzes- und verfassungskonform sind. Die konkrete bzw. akzessorische Normenkontrolle beschränkt sich auf die im Einzelfall zur Anwendung gelangende Norm, soweit sie für den Fall mas- sgeblich ist (BGE 143 V 208 E. 3.3). Erweist sich die Rüge der fehlenden Verfassungs- oder Gesetzesmässigkeit als begründet, führt dies nicht zur formellen Aufhebung der Bestimmung, sondern dazu, dass deren Anwen- dung im konkreten Fall unterbleibt (MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 2.179a).

B-3969/2021 Seite 20

#### **E. 13.3**

Der bereits mehrfach zitierte Art. 10 PSMV sieht in Abs. 1 vor, dass das WBF (bzw. seit dem 1. Januar 2022 das EDI) einen Wirkstoff aus An- hang 1 PSMV streicht, wenn der Wirkstoff in der EU aus der Durchfüh- rungsverordnung (EU) Nr. 540/2011 gestrichen wird. Es legt für das Inver- kehrbringen bestehender Lagerbestände von Pflanzenschutzmitteln, die diesen Wirkstoff enthalten, und für deren Verwendung die gleichen Fristen fest, wie sie in der EU gelten.

#### **E. 13.4**

Läuft eine Wirkstoffgenehmigung – wie im Fall von Epoxiconazol – in der EU am in der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 540/2011 vorgesehe- nen Datum aus bzw. wird keine

Verordnung zur Nichterneuerung der Genehmigung erlassen, so sind die EU-Mitgliedstaaten gemäss Art. 44 Abs. 3 Bst. a i.V.m. Art. 29 Abs. 1 Bst. a EU PSMV verpflichtet, die Zulassungen für Pflanzenschutzmittel, welche diesen Wirkstoff enthalten, zu widerrufen. Sie können gestützt auf Art. 46 EU PSMV etwaige Ausverkaufs- und Aufbrauchfristen gewähren. Nach dieser Bestimmung beträgt die Ausverkaufsfrist höchstens sechs Monate und die Aufbrauchfrist zusätzlich höchstens ein Jahr, sofern die Gründe für die Aufhebung der Zulassung nicht den Schutz der Gesundheit von Mensch und Tier oder der Umwelt betreffen. Wird die Erneuerung einer Wirkstoffgenehmigung demgegenüber verweigert (etwa, weil die Genehmigungskriterien nicht mehr erfüllt sind), erlässt die EU-Kommission gemäss Art. 20 Abs. 1 Bst. b EU PSMV eine entsprechende Durchführungsverordnung zur Nichterneuerung der Genehmigung. Diese Verordnung legt gemäss Art. 20 Abs. 2 EU PSMV auch die Ausverkaufs- und Aufbrauchfristen für Pflanzenschutzmittel mit diesem Wirkstoff fest. Soweit die Gründe für die Verweigerung der Erneuerung einer Genehmigung nicht den Schutz der Gesundheit oder der Umwelt betreffen, beträgt die Ausverkaufsfrist ebenfalls höchstens sechs Monate und die Aufbrauchfrist zusätzlich höchstens ein Jahr. In der Regel legt die Durchführungsverordnung ein konkretes Datum fest, bis zu welchem die EU-Mitgliedstaaten die Zulassungen der betroffenen Pflanzenschutzmittel spätestens widerrufen müssen. Ebenfalls nennt sie konkrete Daten, bis zu welchen etwaige Ausverkaufs- bzw. Aufbrauchfristen, welche die Mitgliedstaaten einräumen, spätestens enden müssen (vgl. z.B. Durchführungsverordnung (EU) 2020/2087 der Kommission vom 14. Dezember 2020 zur Nichterneuerung der Genehmigung für den Wirkstoff Mancozeb).

### **E. 13.5**

In der EU ergibt sich die Dauer der Ausverkaufs- und Aufbrauchfristen in gewissen Fällen somit direkt aus Art. 46 EU PSMV, welcher für diese Fristen die zulässige Maximaldauer nennt. In anderen Konstellationen legt

B-3969/2021 Seite 21 die Durchführungsverordnung betreffend die Nichterneuerung der Genehmigung des Wirkstoffs konkrete Enddaten fest, an welchen Ausverkaufs- und Aufbrauchfristen spätestens enden. Es stellt sich deshalb die Frage, ob "die gleichen Fristen, wie sie in der EU gelten" nach Art. 10 Abs. 1 PSMV bedeutet, dass das WBF Fristen mit demselben Enddatum wie in der EU festlegen soll, oder ob die Streichung des jeweiligen Wirkstoffs in der Schweiz auf denselben Zeitpunkt erfolgen soll wie in der EU und somit Fristbeginn und Fristdauer ebenfalls jenen der EU entsprechen.

### **E. 13.6**

Wie Art. 10 Abs. 1 PSMV zu verstehen ist, ist nachfolgend durch Auslegung zu ermitteln.

#### **E. 13.6.1**

Ausgangspunkt jeder Auslegung ist der Wortlaut (grammatikalische Auslegung). Ist der Text nicht klar und sind verschiedene Interpretationen möglich, muss nach seiner wahren Tragweite gesucht werden (ratio legis), unter Berücksichtigung aller Auslegungselemente (sog. Methodenpluralismus). Dabei ist insbesondere auf den Zweck der Regelung (teleologisches Element), die ihr zugrundeliegenden Wertungen und ihre Bedeutung im Kontext mit anderen Bestimmungen (systematisches Element) sowie die gegenwärtigen tatsächlichen Gegebenheiten und herrschenden Wertvorstellungen (zeitgemässes Element) abzustellen. Die Entstehungsgeschichte (historisches Element) dient als Hilfsmittel, um den Sinn der Norm aufgrund der Absichten der an der Gesetzgebung beteiligten Organe zu

ermitteln. Gerade bei der Auslegung neuerer Bestimmungen kommt den Materialien jedoch eine besondere Bedeutung zu. Bleiben bei nicht klarem Wortlaut mehrere Auslegungen möglich, so ist jene zu wählen, die der Verfassung am besten entspricht (BGE 145 II 182 E. 5.1, 141 II 262 E. 4; BVGE 2018 IV/8 E. 5.3; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 175 ff.; je m.w.H.).

#### **E. 13.6.2**

Wie bereits erwähnt, ermächtigt der Bundesrat das WBF in der hier relevanten Fassung von Art. 10 Abs. 1 PSMV (bzw. seit dem 1. Januar 2022 das EDI), für das Inverkehrbringen und die Verwendung bestehender Lagerbestände von Pflanzenschutzmitteln, die einen aus Anhang 1 PSMV gestrichenen Wirkstoff enthalten, "die gleichen Fristen fest[zulegen], wie sie in der EU gelten." Gemäss dem französischen und italienischen Wortlaut der Bestimmung legt das WBF "identische" Fristen wie in der EU fest ("des délais identiques à ceux fixés dans l'UE" bzw. "termini identici a quelli concessi nell'UE"). Aus dem Wortlaut von Art. 10 Abs. 1 PSMV wird nicht restlos klar, wie die Bestimmung genau zu verstehen ist. Unklar ist insbesondere, ob auch die Streichung eines Wirkstoffs in der Schweiz auf den

B-3969/2021 Seite 22 gleichen Zeitpunkt wie in der EU zu erfolgen hat (1. Satz von Art. 10 Abs. 1 PSMV) oder nur die Fristen gleich wie in der EU festgelegt werden müssen (2. Satz von Art. 10 Abs. 1 PSMVM). Darüber hinaus ist nicht eindeutig, ob mit Art. 10 Abs. 1 PSMV sowohl hinsichtlich des Beginnes der Fristenläufe für den Ausverkauf und den Aufbrauch von betroffenen Pflanzenschutzmitteln als auch bezüglich der jeweiligen Fristenlängen eine Harmonisierung mit der EU angestrebt wird oder nur in Bezug auf das Ende der jeweiligen Fristen (vgl. auch Urteil des BVGer B-3826/2021 vom 28. März 2022 E. 5.3.1).

#### **E. 13.6.3**

Die Vernehmlassungsunterlagen zum landwirtschaftlichen Verordnungspaket 2020 vom 3. Februar 2020 (nachfolgend: Vernehmlassungsunterlagen) führen auf S. 87 zum historischen Hintergrund der Verordnungsänderung vom 17. Mai 2020 aus, dass im Jahr 2006 in Art. 9 und 10 aPSMV ein Verfahren zur Neubewertung von Wirkstoffen, die in der EU vom Markt genommen wurden, eingeführt worden sei (sog. Reevaluationsverfahren, vgl. E. 9.4). Als Ergebnis dieses Verfahrens seien bisher alle 160 Wirkstoffe, die diesem Verfahren unterzogen wurden, vom Markt genommen worden. Zusammen mit der vorgängigen Konsultation der interessierten Kreise habe das Widerrufsverfahren mindestens ein Jahr gedauert. Dies habe zu einer Zeitverzögerung zwischen dem Datum des Widerrufs einer Bewilligung in der EU und dem Datum des Widerrufs in der Schweiz geführt. Es werde deshalb vorgeschlagen, das Verfahren zur Streichung von Wirkstoffen, welche in der EU nicht mehr zugelassen sind, zu vereinfachen. Auf S. 9 wiederholen die Vernehmlassungsunterlagen, dass das Verfahren vereinfacht werde. Sie weisen darauf hin, dass die Ausverkaufs- und Aufbrauchfristen "mit jenen der EU harmonisiert" werden.

#### **E. 13.6.4**

Die Erläuterungen zum neuen Art. 10 halten fest (Vernehmlassungsunterlagen, S. 88): "Das Verfahren zur Streichung von Wirkstoffen, die in der EU nicht mehr zugelassen sind, wird vereinfacht. Das WBF ist befugt, Substanzen, die in der EU vom Markt genommen wurden, im Anschluss an die üblichen Konsultationen aus dem Anhang 1 zu streichen. Es räumt die gleichen Fristen ein, wie sie in der EU für das Inverkehrbringen der

Lagerbestände und das Aufbrauchen der Produkte gewährt werden."

#### **E. 13.6.5**

Zu den volkswirtschaftlichen Auswirkungen der vorgeschlagenen Änderung der PSMV führen die Vernehmlassungsunterlagen auf S. 89 aus, die Vereinfachung des Streichungsverfahrens in der Schweiz für Wirkstoffe, die in der EU nicht mehr zugelassen sind, bewirke, dass diese Substanzen zur gleichen Zeit wie in der EU vom Markt genommen würden. Die

B-3969/2021 Seite 23 Fristen für das Inverkehrbringen und Aufbrauchen der Lagerbestände der Produkte würden die gleichen sein wie in der EU. Die Sicherheit für die menschliche Gesundheit und die Umwelt würde somit erhöht, wenn ein Widerruf aus eben diesen Gründen gerechtfertigt sei. Gemäss S. 89 stellen die Änderungen der PSMV "eine autonome Anpassung dar, um die schweizerische Gesetzgebung mit dem europäischen Recht zu harmonisieren."

#### **E. 13.6.6**

Sinn und Zweck der Änderung von Art. 10 Abs. 1 PSMV war nach dem Willen des Verordnungsgebers somit die Vereinfachung des Verfahrens zur Streichung von Wirkstoffen, die in der EU nicht mehr zugelassen sind. Damit soll eine Harmonisierung des schweizerischen Rechts mit dem EU-Recht einhergehen. Die Entstehungsgeschichte von Art. 10 Abs. 1 PSMV zeigt, dass es als unbefriedigend empfunden wurde, dass Pflanzenschutzmittel, welche Wirkstoffe enthalten, die in der EU vom Markt genommen worden waren, in der Schweiz aufgrund der langen Dauer des altrechtlichen Reevaluationsverfahrens weiterhin während einer gewissen Zeit verkauft werden konnten. Durch die Ordnungsänderung sollten deshalb Wirkstoffe, welche in der EU nicht mehr zugelassen sind, sowie Pflanzenschutzmittel, welche solche Wirkstoffe enthalten, zeitgleich in der Schweiz vom Markt genommen werden. Allfällige Ausverkaufs- und Aufbrauchfristen sollen die gleichen sein wie in der EU.

#### **E. 13.6.7**

Zwar äussern sich die Materialien nicht explizit dazu, was "die gleichen Fristen (...), wie sie in der EU gelten" bedeutet. Nach Sinn und Zweck sowie der Entstehungsgeschichte des geänderten Art. 10 Abs. 1 PSMV sollen aber Pflanzenschutzmittel, die einen in der EU nicht mehr zugelassenen Wirkstoff enthalten, in der Schweiz nicht länger verkauft und verwendet werden können als in der EU. Insofern ist davon auszugehen, dass die Ausverkaufs- und Verwendungsfristen in der Schweiz gleichzeitig wie in der EU enden sollen. Ob auch eine Harmonisierung bezüglich der Dauer der Fristen sowie bezüglich der Streichung des Wirkstoffs und somit des Beginns des Fristenlaufs beabsichtigt ist, kann im vorliegenden Fall offenbleiben, wie aus den nachfolgenden Erwägungen ersichtlich wird.

#### **E. 13.7**

Vorliegend wurde mit Durchführungsverordnung (EU) 2019/168 der Kommission vom 31. Januar 2019 die Durchführungsverordnung (EU) Nr. 540/2011 dahingehend geändert, dass die Genehmigung für den Wirkstoff Epoxiconazol am 30. April 2020 endete. Ursprünglich wurde ein Antrag auf Erneuerung der Genehmigung gestellt. Dieser wurde aber später zurückgezogen. Aufgrund des zurückgezogenen Erneuerungsantrags er-

B-3969/2021 Seite 24 liess die EU-Kommission keine Durchführungsverordnung zur Nichterneuerung der Genehmigung für den Wirkstoff Epoxiconazol i.S.v. Art. 20 Abs. 1

Bst. b EU PSMV (vgl. E. 13.4). Die Wirkstoffgenehmigung für Epoxiconazol endete in der EU somit wie in der Durchführungsverordnung (EU) 2019/168 vorgesehen am 30. April 2020 durch Zeitablauf. Gemäss Art. 44 EU PSMV hebt ein EU-Mitgliedstaat die Zulassung eines Pflanzenschutzmittels auf, wenn die Anforderungen gemäss Art. 29 EU PSMV nicht oder nicht mehr erfüllt sind. Eines der Zulassungskriterien für ein Pflanzenschutzmittel in der EU ist, dass seine Wirkstoffe genehmigt sind (Art. 29 Abs. 1 Bst. a EU PSMV). Da der Wirkstoff Epoxiconazol in der EU nicht mehr genehmigt war, waren die EU-Mitgliedstaaten gemäss Art. 44 i.V.m. Art. 29 Abs. 1 Bst. a EU PSMV verpflichtet, die Zulassungen für Pflanzenschutzmittel mit diesem Wirkstoff zu widerrufen. Sie konnten gemäss Art. 46 "eine Aufbrauchfrist für Entsorgung, Lagerung, Inverkehrbringen und Verbrauch der bereits bestehenden Lagerbestände einräumen." Die Aufbrauchfrist beträgt nach Art. 46, sofern die Gründe für die Aufhebung der Zulassung nicht den Schutz der Gesundheit von Mensch und Tier oder der Umwelt betreffen, "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". Die EU-Mitgliedstaaten mussten somit etwaige Ausverkaufsfristen für Lagerbestände gemäss Art. 46 EU PSMV spätestens am 30. Oktober 2020 sowie allfällige Aufbrauchfrist spätestens am 30. Oktober 2021 enden lassen.

### **E. 13.8**

Als das WBF den Wirkstoff Epoxiconazol per 1. Juli 2021 aus Anhang 1 PSMV strich, waren etwaige durch die EU-Mitgliedstaaten einzuräumende Ausverkaufsfristen für Pflanzenschutzmittel mit diesem Wirkstoff bereits abgelaufen. Es war somit von vornherein nicht mehr möglich, für epoxiconazolhaltige Pflanzenschutzmittel die gleiche Ausverkaufsfrist wie in der EU festzulegen. Das WBF sah in Art. 86f PSMV als Übergangsregelung eine Ausverkaufsfrist bis zum 30. September 2021 vor. Entsprechend der in der EU vorgesehenen Aufbrauchfrist (30. Oktober 2021) ordnete es in Art. 86f PSMV auch für die Schweiz eine Aufbrauchfrist bis zum 31. Oktober 2021 an. Dass diese Frist einen Tag später als in der EU endet, muss als irrelevant betrachtet werden.

### **E. 13.9**

Im Folgenden ist zu prüfen, ob die in Art. 86f PSMV vorgesehenen Ausverkaufs- und Verwendungsfristen für epoxiconazolhaltige Pflanzenschutzmittel auch dem Verhältnismässigkeitsprinzip gemäss Art. 5 Abs. 2 BV entsprechen und somit verfassungskonform sind.

B-3969/2021 Seite 25

#### **E. 13.9.1**

Die Beschwerdeführerin führt in diesem Zusammenhang im Wesentlichen aus, das Ziel des Widerrufs des Wirkstoffs Epoxiconazol in der Schweiz sei es, die Streichung des Wirkstoffs in der EU nachzuvollziehen. Dafür sei die Entfernung dieses Wirkstoffs aus Anhang 1 PSMV notwendig. Nicht erforderlich sei es jedoch gewesen, derart kurze Ausverkaufs- und Aufbrauchfristen anzusetzen. Die Ansetzung einer längeren, gemäss bisheriger Praxis üblichen Ausverkaufsfrist wäre eine mildere und zur Verfolgung des Zieles ebenso geeignete Massnahme gewesen. Schliesslich stehe die Zufügung des erheblichen finanziellen Schadens der Beschwerdeführerin nicht in einem vernünftigen Verhältnis zum (gemessen an der langjährigen Gebrauchsdauer des Wirkstoffs) insgesamt bescheidenen Zeitgewinn.

### **E. 13.9.2**

Wie bereits ausgeführt, liegt es grundsätzlich im pflichtgemässen Ermessen des Gesetz- bzw. Ordnungsgebers und hängt es vom ange- strebten Zweck ab, auf welchen Zeitpunkt eine Neuregelung in Kraft ge- setzt wird (vgl. E. 12.2). Neben dem öffentlichen Interesse, das hinter jeder Rechtsänderung stehen muss, sprechen im Übrigen Erwägungen der Rechtsgleichheit und Rechtseinheit dafür, dass altrechtliche Rechtsverhält- nisse möglichst rasch mit dem neuen Recht in Einklang gebracht werden (BGE 123 II 433 E. 9).

### **E. 13.9.3**

Allerdings kann es vorkommen, dass die rasche Umsetzung neuen Rechts aus Sicht der Normadressaten eine nicht zu vertretende Härte zur Folge hätte. Aus Gründen der Rechtsgleichheit, der Verhältnismässigkeit, des Willkürverbots und des Vertrauensschutzes kann es verfassungsrecht- lich deshalb geboten sein, gegebenenfalls eine geeignete Übergangsrege- lung zu schaffen und z.B. das neue Recht gestaffelt oder erst nach Ablauf einer bestimmten Frist in Kraft treten zu lassen. Damit soll verhindert wer- den, dass gutgläubig getätigte Investitionen nutzlos werden (BGE 130 I 26 E. 8.1 m.w.H., BGE 123 II 433 E. 9; BENJAMIN SCHINDLER, in: Die schwei- zerische Bundesverfassung St. Galler Kommentar. 3. A. 2014, Art. N 26 m.w.H.; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, § 24 N 17). Übergangsfristen ha- ben nicht den Zweck, die Betroffenen möglichst lange von der günstigeren bisherigen Regelung profitieren zu lassen, sondern einzig, ihnen eine an- gemessene Frist einzuräumen, um sich an die neue Regelung anzupassen (BGE 134 I 23 E. 7.6.1 m.w.H.; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, § 24 N 17).

### **E. 13.9.4**

Das Verhältnismässigkeitsprinzip (Art. 5 Abs. 2 BV) verlangt, dass eine staatliche Massnahme geeignet ist, das im öffentlichen Interesse lie- gende, angestrebte Ziel zu erreichen, die Massnahme nicht weitergeht als

B-3969/2021 Seite 26 zur Zielerreichung notwendig (Erforderlichkeit) und in einem vernünftigen Verhältnis zum angestrebten Ziel steht (Zumutbarkeit oder Verhältnismäs- sigkeit i.e.S.; BGE 142 I 49 E. 9; SCHINDLER, a.a.O., Art. 5 N 48 m.w.H.).

### **E. 13.9.5**

Für die ab Inkrafttreten der Ordnungsänderung am 1. Juli 2021 mit insgesamt 3 (Ausverkaufsfrist) bzw. 4 Monaten (Verwendungsfrist) sehr kurz bemessenen Fristen sprechen neben den allgemeinen öffentlichen In- teressen der Rechtsgleichheit und der Rechtseinheit (vgl. E. 13.9.2) die möglichst zeitgleiche Entfernung von Pflanzenschutzmitteln mit dem Wirk- stoff Epoxiconazol vom schweizerischen und vom EU Markt. Möglichst kurze Fristen gebietet auch das im Pflanzenschutzmittelrecht zu berück- sichtigende Vorsorgeprinzip (Art. 1 Abs. 4 PSMV).

### **E. 13.9.6**

Vorliegend ist nicht ersichtlich und hat das BLW auch nicht dargetan, dass es zur Verwirklichung der soeben beschriebenen öffentlichen Interes- sen erforderlich wäre, derart kurz bemessenen Ausverkaufs- und Verwen- dungsfristen für den nicht mehr genehmigten Wirkstoff Epoxiconazol anzu- setzen. So ist nicht erkennbar, dass eine unannehmbare Gefährdung für Mensch, Tier oder Umwelt vorliegt, welche ein möglichst rasches Verwen- dungsverbot von Pflanzenschutzmitteln mit diesem Wirkstoff gemäss Art. 67 PSMV gebieten würde. Als Grund für den Widerruf der Bewilligung des Produkts X.\_\_\_\_\_

nannte das BLW auch nicht eine als unannehmbar erachtete, potenziell gefährliche Wirkung i.S.v. Art. 31 Abs. 1 PSMV, die das Ansetzen einer Ausverkaufsfrist verbieten würde. Gemäss den Erläuterungen zu Art. 86f PSMV vom 28. Januar 2021 sollen die Ausverkaufs- und Aufbrauchsfrist das Inverkehrbringen und die Verwendung der Lagerbestände von epoxiconazolhaltigen Pflanzenschutzmitteln ermöglichen (vgl. Sachverhalt, Bst. D.a). Die Beschwerdeführerin hatte aufgrund von Mindestbestimmungen bereits über ein Jahr im Voraus den Wirkstoff Epoxiconazol bei den Herstellern bestellen müssen. Das in Frage stehende Pflanzenschutzmittel muss zum grössten Teil im ersten Halbjahr, also im Frühling und Sommer, auf die zu schützenden Kulturen angebracht werden. Deshalb sind die im Herbst auslaufenden Übergangsfristen bereits von vornherein nicht geeignet, einen geordneten Abbau der Lagerbestände zu ermöglichen, da bei deren Inkrafttreten keine Vegetationsperiode mehr zur Verfügung stand. Die in Art. 86f PSMV für den Wirkstoff Epoxiconazol vorgebrachten Übergangsfristen sind schliesslich auch nicht zumutbar. Wie die Beschwerdeführerin zu Recht vorbringt, entsteht ihr ein grosser finanzieller Schaden, wenn sie ihre Lagerbestände nicht mehr verkaufen kann. Für sie war erst ab Publikation der Änderung der PSMV vom

B-3969/2021 Seite 27

#### **E. 13.9.7**

Diese privaten Interessen überwiegen die vorne in E. 13.9.5 erwähnten öffentlichen Interessen an der Durchsetzung einer am 30. September 2021 endenden Ausverkaufsfrist bzw. einer am 31. Oktober 2021 endenden Verwendungsfrist. Diese kurz bemessenen Fristen stehen somit nicht in einem vernünftigen Verhältnis zum angestrebten Ziel.

#### **E. 13.10**

Da die in Art. 86f PSMV für den Wirkstoff Epoxiconazol festgelegten Ausverkaufs- und Verwendungsfristen dem Verhältnismässigkeitsprinzip widersprechen und sich diese auch nicht aus den vorne in E. 8 erwähnten gesetzlichen Delegationsnormen ergeben, sind sie im vorliegenden Fall nicht anzuwenden und für das Pflanzenschutzmittel X.\_\_\_\_\_ durch verhältnismässige Übergangsfristen zu ersetzen. Diese sollen es der Beschwerdeführerin ermöglichen, sich an die neue Rechtslage anzupassen (vgl. E. 13.9.3; BGE 134 I 23 E. 7.6.1 m.w.H.; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, § 24 N 17). Konkret soll die Übergangsregelung einen geordneten Abbau und Verbrauch der bestehenden Lagerbestände des Pflanzenschutzmittels X.\_\_\_\_\_ ermöglichen. Gleichzeitig soll sie aber nicht über das erforderliche Mass hinausgehen. Da X.\_\_\_\_\_ hauptsächlich im ersten Halbjahr eingesetzt wird, gemäss guter Agrarpraxis aber bis zum 31. August auf die zu schützenden Kulturen angebracht werden kann, erachtet das Bundesverwaltungsgericht auch unter Berücksichtigung der in der EU vorgesehenen Fristen – wie dies die Beschwerdeführerin in ihrer Stellungnahme vom 20. Oktober 2021 beantragt – eine Ausverkaufsfrist bis zum 30. Juni 2022 und eine Verwendungsfrist bis zum 31. August 2022 als verhältnismässig (vgl. auch Urteil B-3826 E. 5.4). Längere Übergangsfristen B-3969/2021 Seite 28 wären für die angestrebten Ziele nicht geeignet, da das in Frage stehende Pflanzenschutzmittel im Herbst nicht bzw. kaum verwendet wird. 14. 14.1 Das BLW bringt gegen eine Verlängerung der Ausverkaufs- und Verwendungsfristen im Wesentlichen vor, die Beschwerdeführerin hätte als erfahrendes Handelsunternehmen im Bereich Pflanzenschutzmittel bereits seit der ab 1. Mai 2020 öffentlich zugänglichen Mitteilung der Europäischen Kommission in der "EU Pesticides database" einplanen

müssen, dass eine Ausverkaufsfrist bis zum 30. September 2021 auf sie zukommen könnte. Es sei bereits in der Vernehmlassung vom 3. Februar 2020 zum landwirtschaftlichen Verordnungspaket 2020 hinreichend angekündigt worden, dass das Verfahren zum Widerruf von Bewilligungen von Pflanzenschutzmitteln, deren Wirkstoffe in der EU nicht mehr zugelassen sind, vereinfacht und die Ausverkaufs- und Verwendungsfristen für Lagerbestände dieser Pflanzenschutzmittel mit jenen der EU harmonisiert werden sollten. Die Beschwerdeführerin habe mit ähnlichen Terminen wie in der EU rechnen müssen. Spätestens mit Veröffentlichung des bundesrätlichen Beschlusses zur Änderung der PSMV vom 11. November 2020 am 15. Dezember 2020 habe die Beschwerdeführerin einplanen müssen, dass epoxiconazolhaltige Pflanzenschutzmittel auch in der Schweiz nur noch für die Saison 2021 verkauft werden dürften. Im Schreiben des BLW vom 4. bzw. 8. Februar 2021 sei die bereits absehbare Ausverkaufsfrist für die Saison 2021 nur noch präzisiert worden. Ab dann habe die Beschwerdeführerin gewusst, dass sie mit einer Ausverkaufsfrist bis zum 30. September 2021 rechnen musste.

14.2 Demgegenüber bringt die Beschwerdeführerin vor, selbst wenn ihr bekannt gewesen sein sollte, dass die Genehmigung für den Wirkstoff Epoxiconazol in der EU auslaufe, so habe sie darauf vertrauen dürfen, dass auf einen Widerruf in der Schweiz die altrechtlichen Rechtsnormen anwendbar seien.

14.3 Wie bereits ausgeführt endete die Genehmigung des Wirkstoffs Epoxiconazol in der EU gemäss Durchführungsverordnung (EU) 2019/168 am 30. April 2020 (vgl. E. 13.7). Somit war der Wirkstoff ab dem 1. Mai 2020 in der EU nicht mehr zugelassen, was auch aus der "EU Pesticides database" ersichtlich war. Die Beschwerdeführerin musste aufgrund dieser Entwicklungen in der EU als Herstellerin und Händlerin von Pflanzenschutzmitteln zwar ab Frühling 2020 damit rechnen, dass der Wirkstoff in absehbarer Zeit auch in der Schweiz aus Anhang 1 PSMV gestrichen werden

B-3969/2021 Seite 29 würde. Wann der Widerruf ihrer Bewilligung für das Produkt X.\_\_\_\_\_ erfolgen würde und wie lange allfällige Ausverkaufs- und Verwendungsfristen dauern würden, war zu diesem Zeitpunkt allerdings nicht absehbar. Damals war noch das altrechtliche Reevaluationsverfahren in Kraft, welches mindestens ein Jahr dauerte (vgl. E. 13.6.3).

14.4 Aus den Vernehmlassungsunterlagen zum landwirtschaftlichen Verordnungspaket 2020 vom 3. Februar 2020 ging hervor, dass per 1. Januar 2021 alle Wirkstoffe, für die vor Inkrafttreten der Ordnungsänderung kein Reevaluationsgesuch eingereicht wurden, nach dem vereinfachten Verfahren gemäss dem neuen Art. 10 Abs. 1 PSMV behandelt werden sollten (vgl. Art. 86e PSMV e contrario). Dennoch musste die Beschwerdeführerin entgegen der Ausführungen des BLW zu diesem Zeitpunkt im Zusammenhang mit dem Widerruf der schweizerischen Bewilligung nicht mit ähnlichen Terminen wie in der EU rechnen. Denn es hätte durchaus sein können, dass der Wirkstoff Epoxiconazol noch nach dem altrechtlichen Reevaluationsverfahren aus Anhang 1 PSMV gestrichen würde, welches das WBF für diesen Wirkstoff ursprünglich auch verfolgte (vgl. Sachverhalt Bst. C.b).

14.5 Am 15. Dezember 2020 wurde der bundesrätliche Beschluss vom 11. November 2020 betreffend die Aufhebung von Art. 9 und Anhang 10 aPSMV sowie die Änderung von Art. 10 PSMV mit Wirkung auf den 1. Januar 2021 veröffentlicht (AS 2020 5563, vgl. Sachverhalt Bst. C.c). Allerdings hatte die Beschwerdeführerin – anders als das BLW argumentiert – auch zu diesem Zeitpunkt nicht damit rechnen müssen, dass der Wirkstoff Epoxiconazol nur noch in der Saison 2021 verkauft und verwendet werden dürfte. Zwar wurde zu diesem Zeitpunkt klar, dass der Wirkstoff – trotz des ursprünglich vom WBF verfolgten Reevaluationsverfahrens – den neuen Bestimmungen unterstellt wird, wonach das WBF grundsätzlich "die gleichen Fristen" festlegt, "wie sie in

der EU gelten." Die Beschwerdeführerin musste somit zu diesem Zeitpunkt zwar davon ausgehen, dass der Wirkstoff in naher Zukunft aus Anhang 1 PSMV gestrichen und ihre Bewilligung für das in Frage stehende Produkt in der Folge widerrufen wird. Wann genau die Streichung des Wirkstoffs in der Schweiz erfolgen würde und wie lange die Ausverkaufs- und Verwendungsfristen dauern würden, war allerdings, da die Ausverkaufsfrist in der EU bereits abgelaufen war, nicht hinreichend klar. 14.6 Erst als das BLW der Beschwerdeführerin am 4. bzw. 8. Februar 2021 mitteilte, dass das WBF für den Wirkstoff Epoxiconazol eine Ausverkaufsfrist bis zum 30. September und eine Verwendungsfrist bis zum 31. Oktober 2021 vorsehe, waren diese Fristen der Beschwerdeführerin

B-3969/2021 Seite 30 bekannt. Aus den Akten geht allerdings hervor, dass die interessierten Kreise im Rahmen der Anhörung bemängelten, dass die vorgesehenen Fristen unverhältnismässig kurz seien. Es hätte deshalb durchaus sein können, dass das WBF nach der Anhörung längere Übergangsfristen festlegt. Erst seit der Publikation der Verordnungsänderung vom 17. Mai 2021 am 2. Juni 2021 stand somit definitiv fest, dass die Ausverkaufsfrist bis zum 30. September und die Verwendungsfrist bis zum 31. Oktober 2021 dauern würden. Die Verordnungsänderung trat am 1. Juli 2021 in Kraft. 14.7 Das BLW kann somit aus dem (sinngemässen) Einwand, es sei für die Beschwerdeführerin bereits seit längerer Zeit voraussehbar gewesen, dass eine Ausverkaufsfrist bis zum 30. September 2021 festgelegt werden würde, nichts zu seinen Gunsten ableiten. 15. 15.1 Gestützt auf die vorangehenden Erwägungen kann Folgendes festgehalten werden: Der Bundesrat änderte per 1. Januar 2021 das Verfahren zur Streichung von Wirkstoffen, die in der EU nicht mehr zugelassen sind, aus Anhang 1 PSMV. Der neue Art. 10 Abs. 1 PSMV verlangt diesbezüglich, dass das WBF (bzw. seit dem 1. Januar 2022 das EDI) einen Wirkstoff aus Anhang 1 PSMV entfernt, wenn der Wirkstoff in der EU aus der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 540/2011 gestrichen wird. Es legt für das Inverkehrbringen bestehender Lagerbestände von Pflanzenschutzmitteln, die diesen Wirkstoff enthalten, und für deren Verwendung "die gleichen Fristen fest, wie sie in der EU gelten." Der vorliegende Sachverhalt fiel in die Übergangsphase zwischen dem alten und dem neuen Recht. Eine vollständige Umsetzung von Art. 10 Abs. 1 PSMV war für das WBF bezüglich des Wirkstoffs Epoxiconazol deshalb nur noch teilweise, d.h. bezüglich der am 31. Oktober 2021 endenden Verbrauchsfrist, möglich. 15.2 Die in Art. 86f PSMV für den Wirkstoff Epoxiconazol festgelegten Ausverkaufs- und Verwendungsfristen nach Art. 86f PSMV halten jedoch einer Überprüfung nach dem Verhältnismässigkeitsprinzip (Art. 5 Abs. 2 BV) nicht Stand. Sie sind im vorliegenden Fall nicht anzuwenden und für das Pflanzenschutzmittel X.\_\_\_\_\_ durch längere Übergangsfristen zu ersetzen. Es wird eine Ausverkaufsfrist bis zum 30. Juni 2022 und eine Aufbrauchfrist bis zum 31. August 2022 festgelegt. 15.3 Im Ergebnis ist die Beschwerde somit gutzuheissen. Eine Prüfung der weiteren Rügen erübrigt sich deshalb.

B-3969/2021 Seite 31 16. 16.1 Das Bundesverwaltungsgericht wies das BLW mit Zwischenentscheid vom 30. September 2021 im Sinne einer vorsorglichen Massnahme an, die an der Herstellung sowie dem Handel, Vertrieb und Verbrauch von Pflanzenschutzmitteln beteiligten Parteien mittels einer Mitteilung auf seiner Homepage über die Beschwerde und deren aufschiebende Wirkung sowie die einstweilen bis zum 31. Mai 2022 verlängerte Verwendungsfrist (vgl. Sachverhalt Bst. I) hinzuweisen. Diese vorsorgliche Massnahme fällt mit dem vorliegenden Urteil dahin. 16.2 Damit die Marktteilnehmer über

die mit vorliegendem Urteil verfügte Verlängerung der Ausverkaufs- und Verwendungsfristen für das Pflanzenschutzmittel X. \_\_\_\_\_ in Kenntnis gesetzt werden, ist eine entsprechende Mitteilung durch die Vorinstanz notwendig. Diese wird deshalb angewiesen, die aus dem vorliegenden Urteil resultierende Verlängerung der Ausverkaufs- und Aufbrauchsfristen für das Pflanzenschutzmittel X. \_\_\_\_\_ in geeigneter Form bekannt zu machen

#### **E. 14.1**

Das BLW bringt gegen eine Verlängerung der Ausverkaufs- und Verwendungsfristen im Wesentlichen vor, die Beschwerdeführerin hätte als erfahrenes Handelsunternehmen im Bereich Pflanzenschutzmittel bereits seit der ab 1. Mai 2020 öffentlich zugänglichen Mitteilung der Europäischen Kommission in der "EU Pesticides database" einplanen müssen, dass eine Ausverkaufsfrist bis zum 30. September 2021 auf sie zukommen könnte. Es sei bereits in der Vernehmlassung vom 3. Februar 2020 zum landwirtschaftlichen Verordnungspaket 2020 hinreichend angekündigt worden, dass das Verfahren zum Widerruf von Bewilligungen von Pflanzenschutzmitteln, deren Wirkstoffe in der EU nicht mehr zugelassen sind, vereinfacht und die Ausverkaufs- und Verwendungsfristen für Lagerbestände dieser Pflanzenschutzmittel mit jenen der EU harmonisiert werden sollten. Die Beschwerdeführerin habe mit ähnlichen Terminen wie in der EU rechnen müssen. Spätestens mit Veröffentlichung des bundesrätlichen Beschlusses zur Änderung der PSMV vom 11. November 2020 am 15. Dezember 2020 habe die Beschwerdeführerin einplanen müssen, dass epoxiconazolhaltige Pflanzenschutzmittel auch in der Schweiz nur noch für die Saison 2021 verkauft werden dürften. Im Schreiben des BLW vom 4. bzw. 8. Februar 2021 sei die bereits absehbare Ausverkaufsfrist für die Saison 2021 nur noch präzisiert worden. Ab dann habe die Beschwerdeführerin gewusst, dass sie mit einer Ausverkaufsfrist bis zum 30. September 2021 rechnen musste.

#### **E. 14.2**

Demgegenüber bringt die Beschwerdeführerin vor, selbst wenn ihr bekannt gewesen sein sollte, dass die Genehmigung für den Wirkstoff Epoxiconazol in der EU auslaufe, so habe sie darauf vertrauen dürfen, dass auf einen Widerruf in der Schweiz die altrechtlichen Rechtsnormen anwendbar seien.

#### **E. 14.3**

Wie bereits ausgeführt endete die Genehmigung des Wirkstoffs Epoxiconazol in der EU gemäss Durchführungsverordnung (EU) 2019/168 am 30. April 2020 (vgl. E. 13.7 ). Somit war der Wirkstoff ab dem 1. Mai 2020 in der EU nicht mehr zugelassen, was auch aus der "EU Pesticides database" ersichtlich war. Die Beschwerdeführerin musste aufgrund dieser Entwicklungen in der EU als Herstellerin und Händlerin von Pflanzenschutzmitteln zwar ab Frühling 2020 damit rechnen, dass der Wirkstoff in absehbarer Zeit auch in der Schweiz aus Anhang 1 PSMV gestrichen werden würde. Wann der Widerruf ihrer Bewilligung für das Produkt X. \_\_\_\_\_ erfolgen würde und wie lange allfällige Ausverkaufs- und Verwendungsfristen dauern würden, war zu diesem Zeitpunkt allerdings nicht absehbar. Damals war noch das altrechtliche Reevaluationsverfahren in Kraft, welches mindestens ein Jahr dauerte (vgl. E. 13.6.3 ).

#### **E. 14.4**

Aus den Vernehmlassungsunterlagen zum landwirtschaftlichen Verordnungspaket 2020 vom 3. Februar 2020 ging hervor, dass per 1. Januar 2021 alle Wirkstoffe, für die vor

Inkrafttreten der Verwaltungsänderung kein Reevaluationsgesuch eingereicht wurden, nach dem vereinfachte Verfahren gemäss dem neuen Art. 10 Abs. 1 PSMV behandelt werden sollten (vgl. Art. 86e PSMV e contrario). Dennoch musste die Beschwerdeführerin entgegen der Ausführungen des BLW zu diesem Zeitpunkt im Zusammenhang mit dem Widerruf der schweizerischen Bewilligung nicht mit ähnlichen Terminen wie in der EU rechnen. Denn es hätte durchaus sein können, dass der Wirkstoff Epoxiconazol noch nach dem altrechtlichen Reevaluationsverfahren aus Anhang 1 PSMV gestrichen würde, welches das WBF für diesen Wirkstoff ursprünglich auch verfolgte (vgl. Sachverhalt Bst. C.b).

#### **E. 14.5**

Am 15. Dezember 2020 wurde der bundesrätliche Beschluss vom 11. November 2020 betreffend die Aufhebung von Art. 9 und Anhang 10 aPSMV sowie die Änderung von Art. 10 PSMV mit Wirkung auf den 1. Januar 2021 veröffentlicht (AS 2020 5563, vgl. Sachverhalt Bst. C.c). Allerdings hatte die Beschwerdeführerin - anders als das BLW argumentiert - auch zu diesem Zeitpunkt nicht damit rechnen müssen, dass der Wirkstoff Epoxiconazol nur noch in der Saison 2021 verkauft und verwendet werden dürfte. Zwar wurde zu diesem Zeitpunkt klar, dass der Wirkstoff - trotz des ursprünglich vom WBF verfolgten Reevaluationsverfahrens - den neuen Bestimmungen unterstellt wird, wonach das WBF grundsätzlich "die gleichen Fristen" festlegt, "wie sie in der EU gelten." Die Beschwerdeführerin musste somit zu diesem Zeitpunkt zwar davon ausgehen, dass der Wirkstoff in naher Zukunft aus Anhang 1 PSMV gestrichen und ihre Bewilligung für das in Frage stehende Produkt in der Folge widerrufen wird. Wann genau die Streichung des Wirkstoffs in der Schweiz erfolgen würde und wie lange die Ausverkaufs- und Verwendungsfristen dauern würden, war allerdings, da die Ausverkaufsfrist in der EU bereits abgelaufen war, nicht hinreichend klar.

#### **E. 14.6**

Erst als das BLW der Beschwerdeführerin am 4. bzw. 8. Februar 2021 mitteilte, dass das WBF für den Wirkstoff Epoxiconazol eine Ausverkaufsfrist bis zum 30. September und eine Verwendungsfrist bis zum 31. Oktober 2021 vorsehe, waren diese Fristen der Beschwerdeführerin bekannt. Aus den Akten geht allerdings hervor, dass die interessierten Kreise im Rahmen der Anhörung bemängelten, dass die vorgesehenen Fristen unverhältnismässig kurz seien. Es hätte deshalb durchaus sein können, dass das WBF nach der Anhörung längere Übergangsfristen festlegt. Erst seit der Publikation der Verwaltungsänderung vom 17. Mai 2021 am 2. Juni 2021 stand somit definitiv fest, dass die Ausverkaufsfrist bis zum 30. September und die Verwendungsfrist bis zum 31. Oktober 2021 dauern würden. Die Verwaltungsänderung trat am 1. Juli 2021 in Kraft.

#### **E. 14.7**

Das BLW kann somit aus dem (sinngemässen) Einwand, es sei für die Beschwerdeführerin bereits seit längerer Zeit voraussehbar gewesen, dass eine Ausverkaufsfrist bis zum 30. September 2021 festgelegt werden würde, nichts zu seinen Gunsten ableiten.

#### **E. 15.1**

Gestützt auf die vorangehenden Erwägungen kann Folgendes festgehalten werden: Der Bundesrat änderte per 1. Januar 2021 das Verfahren zur Streichung von Wirkstoffen, die in der EU nicht mehr zugelassen sind, aus Anhang 1 PSMV. Der neue Art. 10 Abs. 1 PSMV verlangt diesbezüglich, dass das WBF (bzw. seit dem 1. Januar 2022 das EDI) einen Wirkstoff aus Anhang 1 PSMV entfernt, wenn der Wirkstoff in der EU aus der

Durchführungsverordnung (EU) Nr. 540/2011 gestrichen wird. Es legt für das Inverkehrbringen bestehender Lagerbestände von Pflanzenschutzmitteln, die diesen Wirkstoff enthalten, und für deren Verwendung "die gleichen Fristen fest, wie sie in der EU gelten." Der vorliegende Sachverhalt fiel in die Übergangsphase zwischen dem alten und dem neuen Recht. Eine vollständige Umsetzung von Art. 10 Abs. 1 PMSV war für das WBF bezüglich des Wirkstoffs Epoxiconazol deshalb nur noch teilweise, d.h. bezüglich der am 31. Oktober 2021 endenden Verbrauchsfrist, möglich.

### **E. 15.2**

Die in Art. 86f PSMV für den Wirkstoff Epoxiconazol festgelegten Ausverkaufs- und Verwendungsfristen nach Art. 86f PSMV halten jedoch einer Überprüfung nach dem Verhältnismässigkeitsprinzip (Art. 5 Abs. 2 BV) nicht Stand. Sie sind im vorliegenden Fall nicht anzuwenden und für das Pflanzenschutzmittel X.\_\_\_\_\_ durch längere Übergangsfristen zu ersetzen. Es wird eine Ausverkaufsfrist bis zum 30. Juni 2022 und eine Aufbrauchfrist bis zum 31. August 2022 festgelegt.

### **E. 15.3**

Im Ergebnis ist die Beschwerde somit gutzuheissen. Eine Prüfung der weiteren Rügen erübrigt sich deshalb.

### **E. 16.1**

Das Bundesverwaltungsgericht wies das BLW mit Zwischenentscheid vom 30. September 2021 im Sinne einer vorsorglichen Massnahme an, die an der Herstellung sowie dem Handel, Vertrieb und Verbrauch von Pflanzenschutzmitteln beteiligten Parteien mittels einer Mitteilung auf seiner Homepage über die Beschwerde und deren aufschiebende Wirkung sowie die einstweilen bis zum 31. Mai 2022 verlängerte Verwendungsfrist (vgl. Sachverhalt Bst. I) hinzuweisen. Diese vorsorgliche Massnahme fällt mit dem vorliegenden Urteil dahin.

### **E. 16.2**

Damit die Marktteilnehmer über die mit vorliegendem Urteil verfügte Verlängerung der Ausverkaufs- und Verwendungsfristen für das Pflanzenschutzmittel X.\_\_\_\_\_ in Kenntnis gesetzt werden, ist eine entsprechende Mitteilung durch die Vorinstanz notwendig. Diese wird deshalb angewiesen, die aus dem vorliegenden Urteil resultierende Verlängerung der Ausverkaufs- und Aufbrauchfristen für das Pflanzenschutzmittel X.\_\_\_\_\_ in geeigneter Form bekannt zu machen

### **E. 17**

Mai 2021 am 2. Juni 2021 definitiv vorhersehbar, dass für das Pflanzen- schutzmittel X.\_\_\_\_\_ die Ausverkaufsfrist bis zum 30. September und die Verwendungsfrist bis zum 31. Oktober 2021 dauern würden (vgl. dazu auch E. 14). Vor der Ordnungsänderung hätte eine allfällige Ausver- kaufsfrist bis zu einem Jahr nach Bewilligungswiderruf (Art. 31 Abs. 2 PSMV) und eine allfällige Verwendungsfrist höchstens ein weiteres Jahr nach Ablauf der eingeräumten Verkaufsfrist betragen (Art. 69 Abs. 1 PSMV; vgl. E. 9.1). Da es sich um einen Sachverhalt handelt, der in die Übergangsphase fällt, ist es der Beschwerdeführerin nicht anzulasten, dass sie im Zeitpunkt des Bewilligungswiderrufs noch über Lagerbestände des in Frage stehenden Produkts verfügte. Zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang sodann auch das Interesse der Verwender des Pflanzen- schutzmittels X.\_\_\_\_\_, genügend Zeit zur Verfügung zu haben, geeig- nete Alternativen

zur Behandlung ihrer Kulturen zu finden.

#### **E. 17.1**

Die Beschwerdeführerin gilt entsprechend dem Verfahrensausgang als obsiegende Partei, weshalb ihr keine Kosten aufzuerlegen sind (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Die Vorinstanz hat ebenfalls keine Verfahrenskosten zu bezahlen (Art. 63 Abs. 2 VwVG). Der geleistete Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 3'000.– ist der Beschwerdeführerin nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückzuerstatten.

#### **E. 17.2**

Als obsiegende Partei hat die anwaltlich vertretene Beschwerdeführerin Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 64 Abs. 1 VwVG, Art. 7 Abs. 1 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Die Entschädigung wird der Körperschaft auferlegt, in deren Namen die Vorinstanz verfügt hat, soweit sie, wie vorliegend, nicht einer unterliegenden Gegenpartei auferlegt werden kann (Art. 64 Abs. 2 VwVG).

#### **E. 17.3**

Der Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin hat im vorliegenden Verfahren keine Kostennote eingereicht, weshalb die Parteientschädigung aufgrund der Akten und nach Ermessen festzulegen ist (vgl. Art. 8 ff. und Art. 14 VGKE). Konkret erweist sich eine Entschädigung von Fr. 4'000.– (inkl. Auslagen) als angemessen. Sie ist der Beschwerdeführerin zu Lasten der Eidgenossenschaft (Vorinstanz) zuzuerkennen.

B-3969/2021 Seite 32

B-3969/2021 Seite 33

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.