

# **BVGer B-3973/2021 vom 5. April 2022**

Bundesverwaltungsgericht, 2022-04-05, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger\\_B-3973\\_2021](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_B-3973_2021)

FR: TAF B-3973/2021 du 5 avril 2022

IT: TAF B-3973/2021 del 5 aprile 2022

## **Regeste**

Zulassung Pflanzenschutzmittel

## **Erwägungen**

### **E. 1.1**

Die Beschwerdeführerin beantragt, die Verfahren B-3969/2021, 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.).

B-3973/2021 Seite 9

### **E. 1.3**

Vorliegend hat das BLW am selben Tag vier gleichlautende Verfügungen gegen die Beschwerdeführerin erlassen, in denen es jeweils den Widerruf des entsprechenden Pflanzenschutzmittels verfügte und eine Ausverkaufsfrist festsetzte. Die Beschwerdeführerin bringt gegen alle Verfügungen fast identische Rügen vor.

### **E. 1.4**

Die Verfahren B-3973/2021 und B-3974/2021 betreffen beide Pflanzenschutzmittel mit dem Wirkstoff Mancozeb. Ihnen liegt derselbe Sachverhalt zu Grunde, weshalb sie zu vereinigen sind und vorliegend in einem einzigen Urteil mit der Verfahrensnummer B-3973/2021 beurteilt werden.

### **E. 1.5**

Hingegen erweist sich eine Verfahrensvereinigung mit den Verfahren B-3969/2021 und B-3971/2021 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 Verwertungsfristen nicht gleich lang. Aus den genannten Gründen ist der Antrag der Beschwerdeführerin auf Verfahrensvereinigung des

vorliegenden vereinigten Verfahrens mit den Verfahren B-3969/2021 und B-3971/2021 abzuweisen.

### **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 gehören 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 Beschwerden deshalb zuständig.

B-3973/2021 Seite 10

### **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 Tatbestandsgesamtheit gesprochen werden kann (BGE 122 V 34 E. 2a m.w.H.).

### **E. 3.3**

Im vorliegenden Verfahren hat die Beschwerdeführerin die jeweils in Dispositiv-Ziff. 1 verfügten Bewilligungswiderrufe nicht angefochten. Die Widerrufe bilden somit nicht Streitgegenstand des Beschwerdeverfahrens.

### **E. 3.4**

Hingegen beantragt die Beschwerdeführerin jeweils die Aufhebung der Dispositiv-Ziff. 2 der angefochtenen Verfügungen sowie die Verlängerung der Ausverkaufs- und der Verwendungsfristen der Pflanzenschutzmittel X. \_\_\_\_\_ und Y. \_\_\_\_\_. Das BLW hat in Dispositiv-Ziff. 2 jeweils lediglich eine Ausverkaufsfrist bis zum 30. September 2021 für das entsprechende 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 der in Frage stehenden Produkte weiterhin

verkaufen. Allerdings wäre eine Verlängerung der Ausverkaufsfrist ohne gleichzeitige Verlängerung der Verwendungsfrist obsolet. Denn es ist naheliegend, dass die Beschwerdeführerin die betroffenen Pflanzenschutzmittel mangels Nachfrage nicht mehr verkaufen könnte, wenn Abnehmer die Produkte 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.

B-3973/2021 Seite 11

#### **E. 4.1**

Die Beschwerdeführerin beantragte in ihren Beschwerden, für bestehende Lagervorräte der Pflanzenschutzmittel X. \_\_\_\_\_ und Y. \_\_\_\_\_ 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 Stellungnahmen 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, die Pflanzenschutzmittel einzusetzen. Der Hauptteil der Pflanzenschutzmittel werde im ersten Halbjahr eingesetzt, gemäss guter Agrarpraxis könnten sie aber bis zum 31. August (2022) 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 ihren Eingaben 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 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 verfügbaren Ausverkaufsfristen (vgl. Dispositiv-Ziff. 2 der angefochtenen Verfügungen) erfüllt.

### **E. 5.2**

Demgegenüber äussern sich die angefochtenen Verfügungen – wie vorne erwähnt – nicht zur Verwendungsfrist für Produkte mit dem Wirkstoff Mancozeb. Diese ergibt sich vielmehr direkt aus Art. 86f PSMV. Auch wenn die Verwendungsfristen für die in Frage stehenden Pflanzenschutzmittel der Beschwerdeführerin gegenüber nicht individuell-konkret verfügt wurden, betreffen sie diese dennoch. Denn die Beschwerdeführerin kann ihre Produkte – wie in E. 3.4 beschrieben – mangels Nachfrage nicht mehr verkaufen, wenn die Anwender sie nicht mehr verwenden dürfen. Insofern ist die Beschwerdeführerin auch von den Verwendungsfristen 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 Verwendungsfristen. 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), wurden die Kostenvorschüsse fristgerecht geleistet (Art. 63 Abs. 4 VwVG) und sind auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt (Art. 44 ff. VwVG).

### **E. 5.4**

Auf die Beschwerden ist daher einzutreten.

### **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 angefochtenen Verfügungen, mit welchen das BLW jeweils eine Ausverkaufsfrist für die Pflanzenschutzmittel X.\_\_\_\_\_ und Y.\_\_\_\_\_ bis zum 30. September 2021 verfügte, datieren vom 1. Juli 2021. Daher ist

B-3973/2021 Seite 13 auf den vorliegenden Sachverhalt die PSMV mit Stand vom 1. Juli 2021 anwendbar (AS 2021 321; vgl. aber hinten, E. 13).

### **E. 8.1**

Das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln bedarf einer Zulassung (Art. 6 Bst. b des Bundesgesetzes vom 15. Dezember 2000 über den Schutz vor gefährlichen Stoffen und

Zubereitungen [Chemikaliengesetz, ChemG; SR 813.1]). Ein Pflanzenschutzmittel wird zugelassen, wenn es bei der vorgesehenen Verwendung insbesondere keine unannehmbaren Nebenwirkungen auf die Gesundheit des Menschen oder von Nutz- und Haustieren hat (Art. 11 Abs. 1 ChemG; vgl. weitergehend Urteil des BVGer B-3969/2021 vom 29. März 2022 E. 8.1 ff.).

### **E. 8.2**

Art. 159a und Art. 160 Abs. 1 LwG räumen dem Bundesrat die Kompetenz ein, Vorschriften über die Einfuhr und das Inverkehrbringen von Produktionsmitteln – worunter auch Pflanzenschutzmittel und Wirkstoffe fallen (Art. 158 Abs. 1 LwG) – zu erlassen. Es dürfen nur Produktionsmittel eingeführt oder in Verkehr gebracht werden, die bei vorschriftgemässer 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-3969/2021 E. 8.2). 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). Die Bestimmungen der PSMV beruhen auf dem Vorsorgeprinzip. Mit diesem soll sichergestellt werden, dass in Verkehr gebrachte

B-3973/2021 Seite 14 Wirkstoffe oder Produkte die Gesundheit von Mensch und Tier sowie die Umwelt nicht beeinträchtigen (Art. 1 Abs. 4 PSMV; vgl. weitergehend Urteil B-3969/2021 E. 8.3 m.w.H.).

### **E. 8.4**

Für Pflanzenschutzmittel gibt es verschiedene Arten der Zulassung (Art. 15 PSMV). Eine davon ist die hier relevante Zulassung aufgrund eines Bewilligungsverfahrens (Art. 15 Bst. a PSMV, vgl. ausführlich Urteil B-3969/2021 E. 8.4). 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 des BVGer B-6721/2018 vom 30. April 2019 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 angefochtenen Verfügungen erlassen hat. Ab dem 1. Januar 2022 wurde diese Funktion der Vorinstanz zugewiesen (vgl. Änderung der PSMV vom 17. November 2021; AS 2021 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; vgl. weitergehend B-3969/2021 E. 9.1).

#### **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 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 B-3973/2021 Seite 15 PSMV vom 17. November 2021; AS 2021 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. Vor dieser Änderung der PSMV unterlagen Wirkstoffe, welche in der EU vom Markt genommen wurden, dem sog. Reevaluationsverfahren (Art. 9 und 10 aPSMV; vgl. ausführlich hierzu Urteil B-3969/2021 E. 9.4).

#### **E. 9.4**

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 Mancozeb 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 Wirkstoffs  
Frist für das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln, die den Wirkstoff enthalten  
Frist für die Verwendung von Pflanzenschutzmitteln, die den Wirkstoff enthalten [...]  
Mancozeb 30.09.2021 4.1.2022"

### **E. 10.1**

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

B-3973/2021 Seite 16

### **E. 10.2**

Im vorliegenden Verfahren ist zwischen den Parteien lediglich streitig, ob die verfügbaren Ausverkaufsfristen (30. September 2021) und die sich aus Art. 86f PSMV ergebenden Verwendungsfristen (4. Januar 2022) rechtmässig sind, oder ob sie – wie dies die Beschwerdeführerin beantragt – zu verlängern sind.

### **E. 10.3**

Wie das BLW in seinen Vernehmlassungen zutreffend ausführt, sind das ab 5. Januar 2022 geltende Anwendungsverbot von mancozebhaltigen 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. 4. Januar 2022). Das BLW wiederholt in Ziff. 2 der angefochtenen Verfügungen für die Ausverkaufsfrist jeweils lediglich die in Art. 86f PSMV festgelegte Frist, womit Ziff. 2 jeweils eine rein deklaratorische Bedeutung zukommt. Die Verwendungsfrist für mancozebhaltige Pflanzenschutzmittel ergibt sich direkt aus Art. 86f PSMV. Das BLW hatte bezüglich der Ausverkaufs- und Verwendungsfristen somit keinerlei Ermessens- bzw. Handlungsspielraum. Es konnte in Abweichung von Art. 86f PSMV nicht einfach längere Fristen gewähren.

### **E. 11**

Die Beschwerdeführerin rügt, die angefochtenen Verfügungen verstießen gegen das Rückwirkungsverbot (Art. 5 Abs. 3 und Art. 9 BV). Die vom BLW angesetzten Ausverkaufs- und Verwendungsfristen verletzten 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.

### **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,

B-3973/2021 Seite 17 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. Die Durchführungsverordnung (EU) 2020/2087, welche die Streichung des Wirkstoffes Mancozeb aus der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 540/2011 anordnete, sei vor Inkrafttreten des neuen Art. 10 Abs. 1 PSMV erlassen worden.

### **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 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 abschliesst 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

B-3973/2021 Seite 18 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 zudem eine Dauerverfügung dar, welche unter bestimmten Voraussetzungen einseitig aufgehoben und zum Nachteil des Adressaten abändert 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 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 Verordnungsänderung vom 17. Mai 2021 gestützt auf den neuen Art. 10 Abs. 1 PSMV den Wirkstoff Mancozeb per 1. Juli 2021 aus Anhang 1 PSMV. Diese Streichung des Wirkstoffs führte zu einer nachträglichen Fehlerhaftigkeit der Bewilligungen der Beschwerdeführerin für die Pflanzenschutzmittel X.\_\_\_\_\_ und Y.\_\_\_\_\_. 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 in den betroffenen Pflanzenschutzmitteln enthaltene Wirkstoff Mancozeb 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 Bewilligungen zu widerrufen. Bei diesen Anpassungen von Dauerverfügungen an das neue Recht handelt es sich um eine der vorne beschriebenen Konstellationen der unechten Rückwirkung. Diese ist, wie in E. 12.4 ausgeführt, zulässig, sofern ihr nicht wohlerworbene Rechte 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 Beschwerdeführerin erweist sich als unbegründet.

### **E. 13.1**

Die Beschwerdeführerin rügt weiter, die in Art. 86f PSMV festgelegten Ausverkaufs- und Verwendungsfristen seien unverhältnismässig (Art. 5 Abs. 2 BV). Sie behauptet, es sei keineswegs zwingend geboten, dass

B-3973/2021 Seite 19 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 die Pflanzenschutzmittel X.\_\_\_\_\_ und Y.\_\_\_\_\_ gesetzes- und verfassungskonform sind. Die konkrete bzw. akzessorische Normenkontrolle beschränkt sich auf die im Einzelfall zur Anwendung gelangende Norm, soweit sie für den Fall massgeblich ist (BGE 143 V 208 E. 3.3). Erweist sich die Rüge der

fehlenden Verfassungs- oder Gesetzesmässigkeit als be- gründet, führt dies nicht zur formellen Aufhebung der Bestimmung, sondern dazu, dass deren Anwendung im konkreten Fall unterbleibt (MO- SER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 2.179a).

### **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 (vgl. zur Auslegung von Art. 10 Abs. 1 PSMV Urteil B-3969/2021 E. 13.6).

### **E. 13.4**

Die Genehmigung für den Wirkstoff Mancozeb wurde in der EU mit Durchführungsverordnung (EU) 2020/2087 der Kommission vom 14. De- zember 2020 nicht erneuert (Art. 1). Der Wirkstoff wurde aus dem Anhang der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 540/2011 gestrichen (Art. 2). Die EU-Mitgliedstaaten mussten spätestens bis am 4. Juli 2021 die Zulassun- gen für Pflanzenschutzmittel mit dem Wirkstoff Mancozeb widerrufen (Art. 3). Die Verordnung sah in Art. 4 vor, dass etwaige Ausverkaufs- und Aufbrauchfristen, welche die EU-Mitgliedstaaten gemäss Art. 46 der Ver- ordnung (EG) Nr. 1107/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmit- teln (Abl. L 309/1 vom 24.11.2009) einräumen, spätestens am 4. Januar 2022 enden. Die Verordnung trat am 4. Januar 2021 in Kraft (vgl. Art. 5).

### **E. 13.5**

Das WBF strich den Wirkstoff Mancozeb per 1. Juli 2021 aus An- hang 1 PSMV. Es ordnete in Art. 86f PSMV für die Schweiz als Übergangs- regelung eine Ausverkaufsfrist bis zum 30. September 2021 sowie eine Aufbrauchfrist bis zum 4. Januar 2022 an (vgl. Verordnung des WBF vom

### **E. 13.6**

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

#### **E. 13.6.1**

Die Beschwerdeführerin führt in diesem Zusammenhang im We- sentlichen aus, das Ziel des Widerrufs des Wirkstoffs Mancozeb 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 bis- heriger Praxis üblichen Ausverkaufsfrist wäre eine mildere und zur Verfol- gung des Zieles ebenso geeignete Massnahme gewesen. Schliesslich stehe die Zufügung des erheblichen finanziellen Schadens der Beschwer- deführerin nicht in einem vernünftigen Verhältnis zum (gemessen an der langjährigen Gebrauchsdauer des Wirkstoffs) insgesamt bescheidenen Zeitgewinn.

### **E. 13.6.2**

Wie bereits ausgeführt, liegt es grundsätzlich im pflichtgemässen Ermessen des Gesetz- bzw. Ordnungsgebers und hängt es vom angestrebten Zweck ab, auf welchen Zeitpunkt eine Neuregelung in Kraft gesetzt wird (vgl. E. 12.212.2). Neben dem öffentlichen Interesse, das hinter jeder Rechtsänderung stehen muss, sprechen im Übrigen Erwägungen der Rechtsgleichheit und Rechtseinheit dafür, dass altrechtliche Rechtsverhältnisse möglichst rasch mit dem neuen Recht in Einklang gebracht werden (BGE 123 II 433 E. 9).

### **E. 13.6.3**

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 verfassungsrechtlich deshalb geboten sein, gegebenenfalls eine geeignete Übergangsregelung zu schaffen und z.B. das neue Recht gestaffelt oder erst nach Ablauf einer bestimmten Frist in Kraft treten zu lassen. Damit soll verhindert werden, 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 schweizerische Bundesverfassung St. Galler Kommentar. 3. A. 2014, Art. N 26 m.w.H.; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, § 24 N 17). Übergangsfristen haben nicht den Zweck, die Betroffenen möglichst lange von der günstigeren

B-3973/2021 Seite 21 bisherigen Regelung profitieren zu lassen, sondern einzig, ihnen eine angemessene 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. 13.6.4**

Das Verhältnismässigkeitsprinzip (Art. 5 Abs. 2 BV) verlangt, dass eine staatliche Massnahme geeignet ist, das im öffentlichen Interesse liegende, angestrebte Ziel zu erreichen, die Massnahme nicht weitergeht als zur Zielerreichung notwendig (Erforderlichkeit) und in einem vernünftigen Verhältnis zum angestrebten Ziel steht (Zumutbarkeit oder Verhältnismässigkeit i.e.S.; BGE 142 I 49 E. 9; SCHINDLER, a.a.O., Art. 5 N 48 m.w.H.).

### **E. 13.6.5**

Für die ab Inkrafttreten der Ordnungsänderung am 1. Juli 2021 und dem damit einhergehenden Widerruf der Bewilligungen der Pflanzenschutzmittel X.\_\_\_\_\_ und Y.\_\_\_\_\_ mit insgesamt 3 (Ausverkaufsfrist) bzw. etwas mehr als 6 Monaten (Verwendungsfrist) sehr kurz bemessenen Fristen sprechen neben den allgemeinen öffentlichen Interessen der Rechtsgleichheit und der Rechtseinheit (vgl. E. 13.6.2/13.6.3) die möglichst zeitgleiche Entfernung von Pflanzenschutzmitteln mit dem Wirkstoff Mancozeb vom schweizerischen und vom EU Markt. Möglichst kurze Fristen gebietet auch das im Pflanzenschutzmittelrecht zu berücksichtigende Vorsorgeprinzip (Art. 1 Abs. 4 PSMV).

### **E. 13.6.6**

Vorliegend ist nicht ersichtlich und hat das BLW auch nicht dargetan, dass es zur Verwirklichung der soeben beschriebenen öffentlichen Interessen erforderlich wäre, derart kurz bemessenen Ausverkaufs- und Verwendungsfristen für den nicht mehr genehmigten Wirkstoff Mancozeb anzusetzen. 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 Bewilligungen der Produkte X. \_\_\_\_\_ und Y. \_\_\_\_\_ 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. Auch in der EU waren der Verkauf und die Verwendung von Pflanzenschutzmitteln mit dem Wirkstoff Mancozeb nicht per sofort verboten. Den EU-Mitgliedstaaten wurden nach der Streichung des Wirkstoffs aus dem Anhang der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 540/2011 mehrere Monate eingeräumt, um die Bewilligungen für mancozebhaltige Pflanzenschutzmittel zu widerrufen und etwaige Ausverkaufs- und Aufbrauchfristen enden zu lassen (vgl. E. 13.4).

B-3973/2021 Seite 22

### **E. 13.6.7**

Gemäss den Erläuterungen zu Art. 86f PMSV vom 28. Januar 2021 sollen die Ausverkaufs- und Aufbrauchfrist das Inverkehrbringen und die Verwendung der Lagerbestände von mancozebhaltigen Pflanzenschutzmitteln ermöglichen (vgl. Sachverhalt, Bst. D.aD.a). Die Beschwerdeführerin bringt vor, sie habe aufgrund von Mindestbestimmungen bereits über ein Jahr im Voraus den Wirkstoff Mancozeb bei den Herstellern bestellen müssen. Die in Frage stehenden Pflanzenschutzmittel müssen gemäss unbestritten gebliebenen Angaben der Beschwerdeführerin 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 Mancozeb 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 17. Mai 2021 am 2. Juni 2021 mit Sicherheit vorhersehbar, dass für die Pflanzenschutzmittel X. \_\_\_\_\_ und Y. \_\_\_\_\_ die Ausverkaufsfrist bis zum 30. September 2021 und die Verwendungsfrist bis zum 4. Januar 2022 dauern würden (vgl. dazu auch E. 14). Es ist der Beschwerdeführerin nicht anzulasten, dass sie im Zeitpunkt des Bewilligungswiderrufs noch über Lagerbestände der in Frage stehenden Produkte verfügte. Zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang sodann auch das Interesse der Verwender der Pflanzenschutzmittel X. \_\_\_\_\_ und Y. \_\_\_\_\_, genügend Zeit zur Verfügung zu haben, geeignete Alternativen zur Behandlung ihrer Kulturen zu finden.

### **E. 13.6.8**

Diese privaten Interessen überwiegen die vorne in E. 13.6.5 erwähnten öffentlichen Interessen an der Durchsetzung einer am 30. September 2021 endenden Ausverkaufsfrist bzw. einer am 4. Januar 2022 endenden Verwendungsfrist. Diese kurz bemessenen Fristen stehen somit nicht in einem vernünftigen Verhältnis zum angestrebten Ziel.

### **E. 13.7**

Da die in Art. 86f PSMV für den Wirkstoff Mancozeb 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 die Pflanzenschutzmittel X. \_\_\_\_\_ und Y. \_\_\_\_\_ durch verhältnismässige Übergangsfristen zu ersetzen. Diese

B-3973/2021 Seite 23 sollen es der Beschwerdeführerin ermöglichen, sich an die neue Rechtslage anzupassen (vgl. E. 13.6.3; BGE 134 I 23 E. 7.6.1 m.w.H.; TSCHAN- NEN/ZIMMERLI/MÜLLER, § 24 N 17). Konkret soll die Übergangsregelung ei- nen geordneten Abbau und Verbrauch der bestehenden Lagerbestände der Pflanzenschutzmittel X.\_\_\_\_\_ und Y.\_\_\_\_\_ ermöglichen. Gleich- zeitig soll sie aber nicht über das erforderliche Mass hinausgehen. Da X.\_\_\_\_\_ und Y.\_\_\_\_\_ hauptsächlich im ersten Halbjahr eingesetzt werden, gemäss guter Agrarpraxis aber bis zum 31. August auf die zu schützenden Kulturen angebracht werden können, erachtet das Bundes- verwaltungsgericht – wie dies die Beschwerdeführerin in ihren Stellung- nahmen vom 20. Oktober 2021 beantragt – eine Ausverkaufsfrist bis zum 30. Juni 2022 und eine Verwendungsfrist bis zum 31. August 2022 als ver- hältnismässig. Längere Übergangsfristen 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 Ver- wendungsfristen im Wesentlichen vor, die Beschwerdeführerin hätte als er- fahrenes Handelsunternehmen im Bereich Pflanzenschutzmittel bereits ab der Publikation der Durchführungsverordnung (EU) 2020/2087 zur Nichter- neuerung des Wirkstoffs Mancozeb am 15. Dezember 2021 einplanen kön- nen und 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 hinrei- chend angekündigt worden, dass das Verfahren zum Widerruf von Bewilli- gungen von Pflanzenschutzmitteln, deren Wirkstoffe in der EU nicht mehr zugelassen sind, vereinfacht und die Ausverkaufs- und Verwendungsfris- ten für Lagerbestände dieser Pflanzenschutzmittel mit jenen der EU har- monisiert werden sollten. Die Beschwerdeführerin habe als erfahrenes Handelsunternehmen im Bereich Pflanzenschutzmittel zudem wissen kön- nen und müssen, dass die Europäischen Kommission bei Nichterneuerun- gen der Genehmigung von Wirkstoffen trotz eines Erneuerungsantrags ei- nes Unternehmens die EU-Mitgliedstaaten praxisgemäss konkret anweise, bis wann die Zulassungen der Pflanzenschutzmittel mit diesem Wirkstoff zu widerrufen und bis wann diese Pflanzenschutzmittel aufzubrauchen seien. Die Beschwerdeführerin habe mit ähnlichen Fristen wie in der EU rechnen müssen. Auch aufgrund der Veröffentlichung des bundesrätlichen Beschlusses zur Änderung der PSMV vom 11. November 2020 am 15. De- zember 2020 habe die Beschwerdeführerin einplanen müssen, dass man- cozebhaltige Pflanzenschutzmittel auch in der Schweiz nur noch für die

B-3973/2021 Seite 24 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 be- kannt gewesen sein sollte, dass die Genehmigung für den Wirkstoff Man- cozeb 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 wurde die Genehmigung des Wirkstoffs Man- cozeb in der EU mit Durchführungsverordnung (EU) 2020/2087 der Kom- mission vom 14. Dezember 2020 nicht erneuert. Die EU-Mitgliedstaaten mussten spätestens am 4. Juli 2021 die Zulassungen für Pflanzenschutz- mittel mit diesem Wirkstoff widerrufen und etwaige Ausverkaufs- und Ver- wendungsfristen bis spätestens am 4. Januar 2022 enden lassen (vgl. E. 13.4 hiervor). Die Durchführungsverordnung (EU) 2020/2087 wurde am 15. Dezember 2020 publiziert. Am selben Tag wurde auch der bundesrätli- che 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. Sach- verhalt Bst. C.b). Per 1. Januar 2021 sollten alle Wirkstoffe, für die vor Inkrafttreten der Verordnungsänderung kein Reevaluationsgesuch eingereicht wurden, nach dem vereinfachten Verfahren gemäss dem neuen Art. 10 Abs. 1 PSMV behandelt werden (vgl. Art. 86e PSMV e contrario). 14.4 Die Beschwerdeführerin musste aufgrund dieser Entwicklungen in der EU und in der Schweiz als Herstellerin und Händlerin von Pflanzenschutz- mitteln zwar ab dem 15. Dezember 2020 wissen, dass der Wirkstoff in in naher Zukunft auch in der Schweiz nach dem neuen Verfahren aus An- hang 1 PSMV gestrichen und ihre Bewilligungen für die in Frage stehenden Produkte in der Folge widerrufen werden würden. Allerdings hatte die Be- schwerdeführerin – anders als das BLW argumentiert – auch zu diesem Zeitpunkt nicht definitiv damit rechnen müssen, dass der Wirkstoff Man- cozeb nur noch in der Saison 2021 verkauft und verwendet werden dürfte. Zwar war absehbar, dass das WBF grundsätzlich "die gleichen Fristen" festlegt, "wie sie in der EU gelten." Wann die Widerrufe der Bewilligungen für die in Frage stehenden Pflanzenschutzmittel erfolgen würden, war zu diesem Zeitpunkt allerdings noch nicht absehbar.

B-3973/2021 Seite 25 14.5 Erst als das BLW der Beschwerdeführerin am 4. bzw. 8. Februar 2021 mitteilte, dass das WBF für den Wirkstoff Mancozeb eine Ausverkaufsfrist bis zum 30. September und eine Verwendungsfrist bis zum 4. Januar 2022 vorsehe, waren diese Fristen der Beschwerdeführerin bekannt. Ebenfalls geht aus den Akten hervor, dass die interessierten Kreise im Rahmen der Anhörung bemängelten, dass die vorgesehenen Fristen unverhältnismäs- sig kurz seien. Es hätte deshalb durchaus sein können, dass das WBF nach der Anhörung längere Übergangsfristen festlegt. Erst seit der Publi- kation der Verordnungsänderung vom 17. Mai 2021 am 2. Juni 2021 stand somit definitiv fest, dass die Ausverkaufsfrist bis zum 30. September 2021 und die Verwendungsfrist bis zum 4. Januar 2022 dauern würden. Die Ver- ordnungsänderung trat am 1. Juli 2021 in Kraft. 14.6 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 festge- halten 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 PMSV. Der neue Art. 10 Abs. 1 PSMV verlangt diesbezüg- lich, 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 Durch- führungsverordnung (EU) Nr. 540/2011 gestrichen wird. Es legt für das In- verkehrbringen bestehender Lagerbestände von Pflanzenschutzmitteln, die diesen Wirkstoff enthalten, und für deren Verwendung die gleichen Fris- ten fest, wie sie in der EU gelten. 15.2 Das WBF strich darauf den Wirkstoff Mancozeb am 1. Juli 2021 aus Anhang 1 PSMV und sah in Art. 86f PSMV für Lagerbestände der betroffe- nen Pflanzenschutzmittel eine Ausverkaufsfrist bis zum 30. September 2021 sowie eine Aufbrauchfrist bis zum 4. Januar 2022 vor. Die in Art. 86f PSMV für den Wirkstoff Mancozeb als Übergangsregelung festgelegten Ausverkaufs- und Verwendungsfristen halten einer Überprüfung nach dem Verhältnismässigkeitsprinzip (Art. 5 Abs. 2 BV) nicht Stand. Sie sind im vor- liegenden Fall nicht anzuwenden und für die Pflanzenschutzmittel X. \_\_\_\_\_ (P [...] / W [...]) und Y. \_\_\_\_\_ (P [...] / W [...]) durch längere Übergangsfristen zu ersetzen. Es wird eine Ausverkaufsfrist bis zum 30. Juni 2022 und eine Aufbrauchfrist bis zum 31. August 2022

festgelegt.

B-3973/2021 Seite 26 15.3 Im Ergebnis ist die Beschwerde somit gutzuheissen. Eine Prüfung der weiteren Rügen erübrigt sich deshalb. 16. 16.1 Das Bundesverwaltungsgericht wies das BLW mit Zwischenentscheidungen vom 30. September 2021 im Sinne von vorsorglichen Massnahmen an, die an der Herstellung sowie dem Handel, Vertrieb und Verbrauch von Pflanzenschutzmitteln beteiligten Parteien mittels Mitteilungen auf seiner Homepage über die Beschwerden und deren aufschiebende Wirkung sowie die einstweilen bis zum 31. Mai 2022 verlängerten Verwendungsfristen für die betroffenen Pflanzenschutzmittel hinzuweisen (vgl. Sachverhalt Bst. I). Diese vorsorglichen Massnahmen fallen mit dem vorliegenden Urteil dahin. 16.2 Damit die Marktteilnehmer über die mit vorliegendem Urteil verfügte Verlängerung der Ausverkaufs- und Verwendungsfristen für die Pflanzenschutzmittel X.\_\_\_\_\_ und Y.\_\_\_\_\_ 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 die Pflanzenschutzmittel X.\_\_\_\_\_ und Y.\_\_\_\_\_ 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 ab der Publikation der Durchführungsverordnung (EU) 2020/2087 zur Nichterneuerung des Wirkstoffs Mancozeb am 15. Dezember 2021 einplanen können und 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 als erfahrenes Handelsunternehmen im Bereich Pflanzenschutzmittel zudem wissen können und müssen, dass die Europäischen Kommission bei Nichterneuerungen der Genehmigung von Wirkstoffen trotz eines Erneuerungsantrags eines Unternehmens die EU-Mitgliedstaaten praxismässig konkret anweise, bis wann die Zulassungen der Pflanzenschutzmittel mit diesem Wirkstoff zu widerrufen und bis wann diese Pflanzenschutzmittel aufzubreuchen seien. Die Beschwerdeführerin habe mit ähnlichen Fristen wie in der EU rechnen müssen. Auch aufgrund der Veröffentlichung des bundesrätlichen Beschlusses zur Änderung der PSMV vom 11. November 2020 am 15. Dezember 2020 habe die Beschwerdeführerin einplanen müssen, dass mancozebhaltige 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 Mancozeb 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 wurde die Genehmigung des Wirkstoffs Mancozeb in der EU mit Durchführungsverordnung (EU) 2020/2087 der Kommission vom 14. Dezember 2020 nicht erneuert. Die EU-Mitgliedstaaten mussten spätestens am 4. Juli 2021 die Zulassungen für Pflanzenschutzmittel mit diesem Wirkstoff widerrufen und etwaige Ausverkaufs- und Verwendungsfristen bis spätestens am 4. Januar 2022 enden lassen (vgl. E. 13.4 hiavor). Die Durchführungsverordnung (EU) 2020/2087 wurde am 15. Dezember 2020 publiziert. Am selben Tag wurde auch 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.b). Per 1. Januar 2021 sollten alle Wirkstoffe, für die vor Inkrafttreten der Verordnungsänderung kein Reevaluationsgesuch eingereicht wurden, nach dem vereinfachten Verfahren gemäss dem neuen Art. 10 Abs. 1 PSMV behandelt werden (vgl. Art. 86e PSMV e contrario).

### **E. 14.4**

Die Beschwerdeführerin musste aufgrund dieser Entwicklungen in der EU und in der Schweiz als Herstellerin und Händlerin von Pflanzenschutzmitteln zwar ab dem 15. Dezember 2020 wissen, dass der Wirkstoff in in naher Zukunft auch in der Schweiz nach dem neuen Verfahren aus Anhang 1 PSMV gestrichen und ihre Bewilligungen für die in Frage stehenden Produkte in der Folge widerrufen werden würden. Allerdings hatte die Beschwerdeführerin - anders als das BLW argumentiert - auch zu diesem Zeitpunkt nicht definitiv damit rechnen müssen, dass der Wirkstoff Mancozeb nur noch in der Saison 2021 verkauft und verwendet werden dürfte. Zwar war absehbar, dass das WBF grundsätzlich "die gleichen Fristen" festlegt, "wie sie in der EU gelten." Wann die Widerrufe der Bewilligungen für die in Frage stehenden Pflanzenschutzmittel erfolgen würden, war zu diesem Zeitpunkt allerdings noch nicht absehbar.

### **E. 14.5**

Erst als das BLW der Beschwerdeführerin am 4. bzw. 8. Februar 2021 mitteilte, dass das WBF für den Wirkstoff Mancozeb eine Ausverkaufsfrist bis zum 30. September und eine Verwendungsfrist bis zum 4. Januar 2022 vorsehe, waren diese Fristen der Beschwerdeführerin bekannt. Ebenfalls geht aus den Akten 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 2021 und die Verwendungsfrist bis zum 4. Januar 2022 dauern würden. Die Verordnungsänderung trat am 1. Juli 2021 in Kraft.

### **E. 14.6**

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 PMSV. 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.

#### **E. 15.2**

Das WBF strich darauf den Wirkstoff Mancozeb am 1. Juli 2021 aus Anhang 1 PSMV und sah in Art. 86f PSMV für Lagerbestände der betroffenen Pflanzenschutzmittel eine Ausverkaufsfrist bis zum 30. September 2021 sowie eine Aufbrauchfrist bis zum 4. Januar 2022 vor. Die in Art. 86f PSMV für den Wirkstoff Mancozeb als Übergangsregelung festgelegten Ausverkaufs- und Verwendungsfristen halten einer Überprüfung nach dem Verhältnismässigkeitsprinzip (Art. 5 Abs. 2 BV) nicht Stand. Sie sind im vorliegenden Fall nicht anzuwenden und für die Pflanzenschutzmittel X.\_\_\_\_\_ (P [...] / W [...]) und Y.\_\_\_\_\_ (P [...] / W [...]) 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 Zwischenentscheiden vom 30. September 2021 im Sinne von vorsorglichen Massnahmen an, die an der Herstellung sowie dem Handel, Vertrieb und Verbrauch von Pflanzenschutzmitteln beteiligten Parteien mittels Mitteilungen auf seiner Homepage über die Beschwerden und deren aufschiebende Wirkung sowie die einstweilen bis zum 31. Mai 2022 verlängerten Verwendungsfristen für die betroffenen Pflanzenschutzmittel hinzuweisen (vgl. Sachverhalt Bst. I). Diese vorsorglichen Massnahmen fallen mit dem vorliegenden Urteil dahin.

#### **E. 16.2**

Damit die Marktteilnehmer über die mit vorliegendem Urteil verfügte Verlängerung der Ausverkaufs- und Verwendungsfristen für die Pflanzenschutzmittel X.\_\_\_\_\_ und Y.\_\_\_\_\_ 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 die Pflanzenschutzmittel X.\_\_\_\_\_ und Y.\_\_\_\_\_ in geeigneter Form bekannt zu machen.

#### **E. 17**

Mai 2021 [AS 2021 321]; Sachverhalt Bst. D).

B-3973/2021 Seite 20

#### **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 für das vereinigte Verfahren in der Höhe von insgesamt Fr. 2'500.– (ursprünglich Fr. 1'500 im Verfahren B-3973/2020 und Fr. 1'000 im Verfahren B-3974/2021) 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).

B-3973/2021 Seite 27

#### **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. 6'000.– (inkl. Auslagen) für das vereinigte Verfahren als angemessen. Sie ist der Beschwerdeführerin zu Lasten der Eidgenossenschaft (Vorinstanz) zuerkennen.

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