



Urteil vom 23. April 2024

Besetzung

Richter Christoph Errass (Vorsitz),
Richter Francesco Brentani, Richterin Kathrin Dietrich,
Gerichtsschreiber Matthias Uffer.

Parteien

A. _____ AG,
(...)
Beschwerdeführerin,

gegen

Greenpeace Schweiz,
(...),
vertreten durch Rechtsanwältin lic. iur. Cordelia Bähr,
(...),
(...),
Beschwerdegegnerin,

**Bundesamt für Lebensmittelsicherheit
und Veterinärwesen BLV,**
(...),
Vorinstanz.

Gegenstand

Widerruf der Bewilligung für das Inverkehrbringen des
Pflanzenschutzmittels (...), Nichtgewährung einer Ausver-
kaufs- und Aufbrauchfrist (Verfügung vom 10. Dezember
2019) sowie Verfall der Verkaufserlaubnisse der Produkte
(...), (...) und (...) (Verfügungen vom 10. Dezember 2019).

Sachverhalt:**A.**

A.a Das Pflanzenschutzmittel (...) (nachfolgend: P1) basiert auf dem als Fungizid eingesetzten Wirkstoff (...) (nachfolgend: W). Der Handel mit P1 ist am 16. Dezember 1985 von der Eidgenössischen Forschungsanstalt für Obst-, Wein- und Gartenbau erstmals bewilligt worden. Die A. _____ AG ist Inhaberin einer zuletzt am 20. Dezember 2016 bis zum 31. Dezember 2026 gemäss Art. 28 der Pflanzenschutzmittelverordnung vom 12. Mai 2010 (PSMV; SR 916.161; Stand vom 1. November 2016) erneuerten Bewilligung für das Inverkehrbringen von P1. Sie vertrieb P1 auch unter der Handelsbezeichnung (...) (nachfolgend: P2). Mit einer Verkaufserlaubnis gemäss Art. 43 PSMV wurde P1 zudem von der B. _____ AG unter der Handelsbezeichnung (...) (nachfolgend: P3) und von der C. _____ AG als (...) (nachfolgend: P4) vertrieben.

A.b Am 11. Dezember 2018 informierte das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) die A. _____ AG, dass alle bewilligten W-haltigen Pflanzenschutzmittel-Produkte gezielt hinsichtlich des Aspekts Grundwassergefährdung überprüft würden. Mit Gutachten vom 24. Juni 2019 beurteilte das Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) in seiner Funktion als Beurteilungsstelle nach Art. 72 Abs. 3 Bst. a PSMV (in der Fsg. vom 1. August 2019) die (Grundwasser-)Relevanz der W-Metaboliten. Mit Verweis auf das Gutachten sowie zu Einschätzungen und ersten Messungen zur Konzentration der (toxikologisch) relevanten Metaboliten im Grundwasser setzte das BLW die A. _____ AG am 26. Juni 2019 darüber in Kenntnis, dass es von einer dringenden Sorge um die Gesundheit des Menschen ausgehe. Das BLW sehe daher gestützt auf Art. 31 und 67 PSMV den sofortigen Rückzug aller Indikationen des Produkts ohne Ausverkaufs- und Ablauffrist vor. Die A. _____ AG hat sich dazu geäussert.

A.c In ihrer Stellungnahme vom 9. Juli 2019 beantragte die A. _____ AG einjährige Ausverkaufs- und Ablauffristen. Einen sofortigen Rückzug aus dem Verkauf mit Anwendungsstopp lehnte sie ab. Lagerrücknahmen und Produktvernichtungen seien sehr aufwendig und ökologisch nicht sinnvoll.

A.d Am 18. Juli 2019 teilte das BLW im Bundesblatt mit, dass die Bewilligungen der Pflanzenschutzmittel, die W enthalten, gemäss Art. 29a PSMV überprüft werden, und gewährte den gemäss Art. 12 Abs. 1 Bst. b des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG;

SR 451) beschwerdeberechtigten Organisationen Gelegenheit, Parteistellung im Überprüfungsverfahren zu beantragen (BBI 2019 5378). Drei Organisationen, darunter Greenpeace Schweiz, äusserten sich daraufhin im vorinstanzlichen Verfahren und beantragten, es sei die Bewilligung fürs Inverkehrbringen von P1 mit sofortiger Wirkung zu widerrufen.

A.e Am 10. Dezember 2019 widerrief das BLW die Bewilligung für das Inverkehrbringen des Pflanzenschutzmittels P1 (Dispositiv Ziffer 1) und gewährte keine Frist für den Ausverkauf der Lagerbestände; das Pflanzenschutzmittel sei unverzüglich vom Markt zu nehmen (Dispositiv Ziffer 2). Allfälligen Beschwerden hiergegen entzog es die aufschiebende Wirkung (Dispositiv 3).

A.f Mit an die A. _____ AG, B. _____ AG und C. _____ AG adressierten, getrennten Verfügungen vom 10. Dezember 2019 stellte das BLW fest, dass die Verkaufserlaubnisse für P2, P3 respektive P4 infolge des Bewilligungswiderrufs betreffend P1 verfallen seien. Es verfügte, dass keine Frist für den Ausverkauf der Lagerbestände gewährt werde.

A.g Mit Allgemeinverfügung vom 11. Dezember 2019, eröffnet am 17. Dezember 2019, verbot das BLW gestützt auf Art. 67 PSMV zudem die Anwendung W-haltiger Pflanzenschutzmittel per 1. Januar 2020 (BBI 2019 8431).

B.

B.a Mit Beschwerde vom 10. Januar 2020 beantragt die A. _____ AG (nachfolgend: Beschwerdeführerin), die Verfügung des BLW vom 10. Dezember 2019 aufzuheben (Rechtsbegehren 1), eine Ausverkaufs- und Aufbrauchfrist für die Produkte P1 und die Verkaufsbewilligungen P2, P3 und P4 analog der EU bis mindestens Mai 2020 zu gewähren (Rechtsbegehren 2), die aufschiebende Wirkung wieder herzustellen (Rechtsbegehren 3) und schliesslich das BLW anzuweisen, «die akute Gefährlichkeit und die vorhandenen Messresultate neu zu beurteilen», oder, soweit dies aufgrund des «politischen Drucks» nicht möglich sei, anzuweisen, die Entscheide der EU abzuwarten oder analog der EU zu handeln (Rechtsbegehren 4). Die Beschwerdeführerin argumentiert im Wesentlichen, der Widerruf der Bewilligung ohne die üblicherweise gewährte (einjährige) Ausverkaufs- und Aufbrauchfrist sei unverhältnismässig. Die Datenlage für ein generelles Anwendungsverbot sei ungenügend.

B.b Mit Eingabe vom 24. Januar 2020 präzisierte die Beschwerdeführerin auf Nachfrage hin, dass sich ihre Beschwerde nur gegen die Nichtgewährung einer Ausverkaufs- und Aufbrauchfrist richte, um einen grossen wirtschaftlichen Schaden abzuwenden. Gegen den Widerruf erhebe sie keine Beschwerde. Neu erhebt sie innert der Beschwerdefrist auch gegen den Verfall der Verkaufserlaubnis der mit P1 verknüpften, aber unter dem Namen P2, P3 und P4 geführten Pflanzenschutzmittel Beschwerde.

C.

Die Organisationen gemäss Art. 12 Abs. 1 Bst. b NHG, die bereits im Verfahren der Vorinstanz der gezielten Überprüfung der Bewilligung von P1 ihre Parteistellung in Anspruch genommen hatten, wurden mit Zwischenverfügung vom 14. Januar 2020 eingeladen, mitzuteilen, ob sie sich am Beschwerdeverfahren beteiligen wollten. Am 21. Januar 2020 teilte Greenpeace Schweiz (nachfolgend: Beschwerdegegnerin) ihre Teilnahme mit.

D.

D.a Mit Beschwerdeantwort vom 9. Februar 2020 beantragt die Beschwerdegegnerin: Es sei auf den Antrag der Beschwerdeführerin auf Einräumung einer Aufbrauchfrist nicht einzutreten (Ziff. 1); im Übrigen sei die Beschwerde abzuweisen (Ziff. 2); eventualiter zu Ziff. 1 und 2 sei die Beschwerde vollumfänglich abzuweisen (Ziff. 3). Die Beschwerde sei gemäss Klarstellung der Beschwerdeführerin vom 24. Januar 2020 nicht gegen den Widerruf der Bewilligung von P1 und der Verkaufserlaubnisse P2, P4 und P3 gerichtet, sodass die entsprechenden Dispositiv-Ziff. 1 der angefochtenen Verfügungen rechtskräftig seien. Gleiches gelte für die Allgemeinverfügung vom 11. Dezember 2019, mit der die Verwendung W-haltiger Pflanzenschutzmittel mit Wirkung ab 1. Januar 2020 verboten worden sei. Die Verwendung der Pflanzenschutzmittel sei nicht Gegenstand der Verfügungen vom 10. Dezember 2019. Es sei fraglich, ob die Beschwerdeführerin ein tatsächliches oder schutzwürdiges Interesse an der Gewährung einer Frist für den Verkauf der Lagerbestände von nicht mehr verwendbaren Produkten habe.

D.b Mit Vernehmlassung vom 3. April 2020 beantragt die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde, soweit auf diese einzutreten sei. Der Widerruf der Bewilligung i.S. P1 ohne Gewährung einer Frist für den Ausverkauf der Lagerbestände sei angesichts der möglichen Verunreinigung des Grund- und Trinkwassers durch Metaboliten und einer dementsprechend dringenden Sorge um die Gesundheit von Mensch oder Tier oder um die Umwelt

verhältnismässig. Die Beschwerdeführerin habe am 24. Januar 2020 klar gestellt, nicht gegen den Widerruf der Bewilligung i.S. P1 oder den Verfall der Verkaufserlaubnisse i.S. P2, P4 und P3 Beschwerde zu führen, sondern nur gegen die verweigerte Gewährung der Ausverkaufsfrist. Auch habe die Beschwerdeführerin die Allgemeinverfügung vom 11. Dezember 2019 nicht angefochten; durch den Anfechtungsverzicht habe sie das Anwendungsverbot als recht- und verhältnismässig anerkannt. Ob die Beschwerdeführerin i.S. P4 und P3 überhaupt zur Beschwerdeführung legitimiert sei, sei fraglich.

D.c In ihrer Replik vom 29. April 2020 äussert sich die Beschwerdeführerin zur Nichtanfechtung der Allgemeinverfügung vom 11. Dezember 2019. Die Beschwerdegegnerin nahm mit Duplik vom 5. Juni 2020 dazu Stellung und hielt an ihren bisherigen Vorbringen und Anträgen fest. Die Vorinstanz verzichtete am 29. Mai 2020 auf eine Duplik.

E.

Mit Zwischenverfügung vom 9. März 2020 wies der Instruktionsrichter den Antrag, der Beschwerde aufschiebende Wirkung zu erteilen, ab. Mit Zwischenverfügung vom 16. Dezember 2020 sistierte der Instruktionsrichter nach Zustimmung der Beschwerdeführerin das Verfahren, da dies opportun schien, solange im sachlich konnexen Verfahren B-531/2020 (betr. Anfechtung des Entzugs der Bewilligung eines W-basierten Pflanzenschutzmittels einer anderen Beschwerdeführerin) noch kein Urteil getroffen worden sei.

F.

Am 20. Dezember 2021 teilte die Vorinstanz (BLW) dem Gericht mit, die Vertretung im Verfahren werde ab dem 1. Januar 2022 vom Rechtsdienst des Bundesamtes für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV), Amt des Eidgenössischen Departements des Innern, übernommen, da die Zulassungsstelle für Pflanzenschutzmittel ab diesem Zeitpunkt dem BLV zugewiesen sei.

G.

Richter Christoph Errass wurde auf den 1. Mai 2022 anstelle des bisherigen Instruktionsrichters Ronald Flury als Instruktionsrichter eingesetzt

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

Das Bundesverwaltungsgericht prüft von Amtes wegen und mit freier Kognition, ob die Prozessvoraussetzungen vorliegen und auf eine Beschwerde einzutreten ist (BVGE 2007/6 E. 1 m.H).

1.1 Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021). Zu den anfechtbaren Verfügungen gehören jene des BLW, eine Dienststelle der Bundesverwaltung, in Anwendung des Bundesgesetzes vom 29. April 1998 über die Landwirtschaft (Landwirtschaftsgesetz, LwG; SR 910.1) und dessen Ausführungsbestimmungen (Art. 33 Bst. d VGG i.V.m. Art. 166 Abs. 2 LwG).

1.2 Angefochten sind: Verfügung der Vorinstanz vom 10. Dezember 2019 i.S. Widerruf der Bewilligung der Beschwerdeführerin zum Inverkehrbringen des Pflanzenschutzmittels P1; die Verfügungen der Vorinstanz vom 10. Dezember 2019 betreffend Verfall der Verkaufserlaubnis und Nichtgewährung einer Ausverkaufsfrist für die Produkte P2, P3 und P4. Es handelt sich um Verfügungen i.S.v. Art. 5 Abs. 1 VwVG; sie unterliegen deshalb der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht. Eine Ausnahme nach Art. 32 VGG liegt nicht vor. Das Bundesverwaltungsgericht ist damit zur Beurteilung der Beschwerde vom 10. Januar 2020 zuständig.

1.3

1.3.1 Gemäss Art. 48 Abs. 1 VwVG ist zur Beschwerde berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (lit. a), durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist (lit. b) und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (lit. c).

1.3.2 Die Beschwerdeführerin ist legitimiert zur Anfechtung der Verfügungen vom 10. Dezember 2019 i.S. P1 und i.S. P2. Sie hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen und ist als Adressatin durch die angefochtenen Verfügungen besonders berührt. An deren Abänderung hat sie ein schutzwürdiges Interesse.

1.3.3 Fraglich ist die Beschwerdeberechtigung hinsichtlich der Verfügungen vom 10. Dezember 2019 betreffend die Verkaufserlaubnis der B. _____ AG für P3 und der C. _____ AG für P4. Wie für das Produkt

P2 der Beschwerdeführerin wurde darin mit Verweis auf den Widerruf der Bewilligung von P1 festgestellt, die Verkaufserlaubnis sei verfallen, und es wurde keine Frist für den Verkauf der Lagerbestände gewährt. Die Beschwerdeführerin führt dazu aus, sie sehe sich gegenüber den Inhabern der Verkaufserlaubnisse in der Verantwortung, da diese Verkaufserlaubnisse aufgrund der Abhängigkeit von der Bewilligung für das Pflanzenschutzmittel P1 i.S.v. Art. 43 Abs. 3 PSMV mit dem Bewilligungswiderruf verfallen seien; sie sei auch für die Beschaffung und Produktion der beiden Produkte zuständig. Da die Beschwerdeführerin eigene Nachteile (z.B. wegen Produkterücknahmen) geltend macht, ist davon auszugehen, dass sie diese Verfügungen als Drittbeschwerdeführerin anfechten will und nicht als Vertreterin der Inhaber der Verkaufserlaubnisse. Etwas anderes lässt sich der Beschwerde auch nicht entnehmen. Sie hat denn auch keine Vertretungsvollmacht eingereicht. Auch wenn ein Konnex zwischen der Bewilligung des Referenzproduktes und den Verkaufserlaubnissen vorliegt, folgt daraus nicht eine Vertretungsbefugnis von Gesetzes wegen.

1.3.4 Ob die Beschwerdeführerin zur Erhebung der Drittbeschwerde legitimiert ist, richtet sich nach den Kriterien von Art. 48 Abs. 1 VwVG.

1.3.4.1 Als Inhaberin der Bewilligung des Pflanzenschutzmittels P1 war die Beschwerdeführerin am Verfahren der gezielten Überprüfung des Referenzproduktes von P3 und P4 beteiligt. Da sich im Übrigen das Verfahren betreffend Verfall der Verkaufserlaubnis und Nichtgewährung einer Ausverkaufsfrist für P3 und P4 in den beiden angefochtenen Verfügungen erschöpfte, die auf den Bewilligungswiderruf i.S. P1 verwiesen, hatte die Beschwerdeführerin spezifisch hinsichtlich dieser Produkte – da selbst nicht Verfügungsadressatin – darüber hinaus keine Möglichkeit zur Teilnahme am Verfahren gehabt. Damit ist die formelle Beschwer (Art. 48 Abs. 1 Bst. a VwVG) gegeben.

1.3.4.2 Offen ist, ob die Beschwerdeführerin i.S.v. Art. 48 Abs. 1 Bst. b und c VwVG durch die betroffenen Verfügungen besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Abänderung hat (materielle Beschwer). Die Voraussetzung des «besonderen Berührtseins» im Sinne einer besonderen Betroffenheit (Art. 48 Abs. 1 Bst. b VwVG) bildet neben dem schutzwürdigen Interesse (Art. 48 Abs. 1 Bst. c VwVG) keine selbständig zu erfüllende Voraussetzung, wenn es um materielle (primäre) Verfügungsadressaten geht. Anders bei Drittbeschwerden: Die besondere Betroffenheit ist hier selbständige Legitimationsvoraussetzung. Ein besonderes Berührtsein setzt für Dritte eine besondere, beachtenswerte, nahe

Beziehung zur Streitsache voraus, die nach objektiven Kriterien bestimmt wird (vgl. BGE 139 II 279 E. 2.2; BGE 137 IV 134 E. 5.1.1 f.). Zudem ist ein schutzwürdiges Interesse rechtlicher oder tatsächlicher Natur vorauszusetzen. Eine Aufhebung oder Änderung des Entscheids muss der Partei einen praktischen Nutzen verschaffen (vgl. BGE 140 II 214 E. 2.1 S. 218; BGE 139 II 499 E. 2.2 BGE 139 II 279 E. 2.2).

1.3.4.3 Bereits das erste Teilkriterium, das besondere Berührtsein (Art. 48 Abs. 1 Bst. b VwVG), ist nicht erfüllt. Die Beschwerdeführerin ist durch die Nichtgewährung einer Ausverkaufsfrist für Lagerbestände der beiden Produkte nur insoweit betroffen, als dies zu Kosten aufgrund von Produkterücknahmen durch die Inhaber der Verkaufserlaubnisse führt, die ihrerseits Regressansprüche erheben würden; dass eine Pflicht bestünde, solche Rücknahmen gegen Erstattung des Kaufbetrages zu gewährleisten, behauptet die Beschwerdeführerin nicht und ist auch nicht ersichtlich. Eine Pflicht zur solchen Rücknahme besteht nicht und der behauptete Reputationsschaden ist nicht nachvollziehbar, da die betroffenen Inhaber der Verkaufserlaubnisse die Produkte unter anderer Handelsbezeichnung vertreiben. Insofern ist eine besonders beachtenswerte, nahe Beziehung zur Streitsache nicht gegeben. Auch das schutzwürdige Interesse (Art. 48 Abs. 1 Bst. c VwVG) an der Erhebung der Drittbeschwerde fehlt. Das für alle W-haltigen Pflanzenschutzmittel, darunter ausdrücklich P1, P2, P3 und P4, mit Allgemeinverfügung vom 11. Dezember 2019 auf den 1. Januar 2020 angeordnete Verwendungsverbot (Art. 67 PSMV) ist weder von der Beschwerdeführerin (vgl. hinten, E. 3.2) noch von den Inhabern der Verkaufserlaubnisse, B. _____ AG oder C. _____ AG, angefochten worden; letztere haben zudem die Verfügung vom 10. Dezember 2019 betreffend Verfall der Verkaufserlaubnis ebenfalls nicht angefochten. Selbst wenn eine Ausverkaufsfrist für die nicht von der Beschwerdeführerin vertriebenen Produkte P3 und P4 erwirkt würde, bestünde somit kein hinreichender praktischer Nutzen der Beschwerdeführerin an einem entsprechenden Ausgang des Verfahrens, da sich für die Produkte in der Schweiz aufgrund des Verwendungsverbots keine Abnehmer fänden (vgl. hinten, E. 4.4). Auch die Wirkungen der Produkterücknahmepflicht gemäss Art. 70 PSMV, die für Produkte gilt, die nicht mehr verwertet werden sollen, liessen sich damit nicht verhindern.

1.4 Nach dem Gesagten kann auf die Beschwerde insoweit nicht eingetreten werden, als sich diese gegen die Verfügungen vom 10. Dezember 2019 zu P3 und P4 richtet. Im Übrigen ist auf die frist- und formgerecht erhobene

Beschwerde, nachdem auch der Kostenvorschuss rechtzeitig geleistet wurde, einzutreten (Art. 50 Abs. 1, Art. 52 Abs. 1 und Art. 63 Abs. 4 VwVG).

2.

Mit Zwischenverfügung vom 16. Dezember 2020 sistierte der damalige Instruktionsrichter das vorliegende Verfahren bis zum Ergehen eines Urteils des Bundesverwaltungsgerichts im Verfahren B-531/2020 in der Annahme, dass die sich in jenem Verfahren stellenden Fragen auch das Ergebnis des vorliegenden Verfahrens determinieren würden. Nach erneuter Prüfung der Streitsache ist die Sistierung aufzuheben, da die vorliegende Beschwerde, wie nachfolgende Erwägungen zeigen, unabhängig von der Sache B-531/2020 beurteilt werden kann.

3.

3.1 Für die Bestimmung des Streitgegenstands bildet das Anfechtungsobjekt den Ausgangspunkt, ist mit diesem jedoch nicht identisch. Streitgegenstand kann nur sein, was bereits Gegenstand des erstinstanzlichen Verfahrens war oder allenfalls hätte sein sollen und zugleich noch strittig ist, was sich wiederum aus den Parteibegehren, allem voran aus den Beschwerdeanträgen, ergibt. Dabei gilt grundsätzlich die Dispositionsmaxime. Im Laufe des Rechtsmittelverfahrens kann sich der Streitgegenstand verengen bzw. um nicht mehr strittige Punkte reduzieren, grundsätzlich jedoch nicht erweitern oder inhaltlich verändern. Einzig eine Präzisierung ist noch möglich (vgl. BGE 136 II 165 E. 5; 133 II 35 E. 2).

3.2 Zum besseren Verständnis des Streitgegenstands sollen die einzelnen Möglichkeiten des Umgangs mit Pflanzenschutzmitteln kurz dargestellt werden: Pflanzenschutzmittel dürfen nur in Verkehr gebracht werden (zum Begriff Art. 3 Abs. 1 Bst. i PSMV), wenn sie zugelassen sind (Art. 14 Abs. 1 PSMV; Art. 3 Abs. 1 Bst. j PSMV). Dies setzt eine Bewilligung nach Art. 17-35 PSMV oder eine andere Art der Zulassung (Art. 15 PSMV) voraus. Die Bewilligung des Pflanzenschutzmittels ist von der Verkaufserlaubnis nach Art. 43 PSMV zu unterscheiden: eine *Verkaufserlaubnis* kann für das Inverkehrbringen eines bewilligten Pflanzenschutzmittels unter einem anderen Handelsnamen und u.U. durch eine andere Person erteilt werden (Art. 43 Abs. 1 PSMV); die Erteilung einer Verkaufserlaubnis setzt das Einverständnis der Bewilligungsinhaberin des Referenzproduktes voraus. Die *Verwendung* eines Pflanzenschutzmittels bezeichnet im Sinne der PSMV die Möglichkeiten der Anwendung der betroffenen Pestizide und des Umgangs mit diesen im Zuge einer beruflichen Tätigkeit in der Landwirtschaft

und anderen Sektoren (vgl. Art. 61 ff. PSMV; Art. 3 Abs. 1 Bst. w PSMV). Wird die Bewilligung eines Pflanzenschutzmittels widerrufen (in casu im Verfahren nach Art. 29a PSMV), sind v.a. drei damit zusammenhängende Konstellationen zu beachten: Erstens verfällt notwendigerweise die Verkaufserlaubnis (Art. 43 Abs. 3 PSMV), da es sich ja um dasselbe Produkt handelt. Zweitens ist aus Verhältnismässigkeitsgründen über das Inverkehrbringen der Lagerbestände zu entscheiden, das während höchstens 12 Monate gewährt werden kann (Art. 31 PSMV). Drittens ist über die Verwendung der aus diesen Lagerbeständen verkauften oder bereits beim Anwender vorhandenen Pflanzenschutzmittel zu entscheiden (Art. 69 und 67 PSMV).

3.3

3.3.1 Mit Allgemeinverfügung vom 11. Dezember 2019 hat die Vorinstanz per 1. Januar 2020 ein Verwendungsverbot (Art. 67 PSMV) für W-haltige Pflanzenschutzmittel angeordnet (BBl 2019 8431). Diese Allgemeinverfügung wäre vor Bundesverwaltungsgericht anfechtbar (vgl. BGE 144 II 218 E. 6.1; Urteil des BVGer B-6161/2014 vom 5. Oktober 2015 E. 1.2), ist aber von der Beschwerdeführerin nicht angefochten worden. Trotz ausdrücklicher Aufforderung, zur Nichtanfechtung dieser Allgemeinverfügung Stellung zu nehmen, hat die Beschwerdeführerin auch im Rahmen der Replik eine Anfechtung der Allgemeinverfügung vom 11. Dezember 2019 verneint. Daran ändert nichts, dass die Beschwerdeführerin nicht anwaltlich vertreten war, darf doch von einer im Pflanzenschutzmittelbereich tätigen Aktiengesellschaft ohne Weiteres erwartet werden, dass sie über die für dieses Geschäft nötigen Rechtskenntnisse verfügt. Insofern ist das auf den 1. Januar 2020 in Kraft getretene Verbot der Verwendung der Produkte P1 und P2 in Rechtskraft erwachsen.

3.3.2 Rechtskräftig ist auch der Widerruf der Bewilligung für das Inverkehrbringen des Pflanzenschutzmittels P1, da die Beschwerdeführerin dagegen keine Beschwerde führt. Deshalb ist auch auf das ursprünglich vierte Rechtsbegehren nicht mehr weiter einzugehen. Für das Verfallen der i.S.v. Art. 43 Abs. 1 und 2 PSMV auf der Bewilligung von P1 beruhenden Verkaufserlaubnis der Beschwerdeführerin für das Produkt P2 gilt dies ebenfalls. Diese ist nach Art. 43 Abs. 3 PSMV mit dem Erlöschen der Bewilligung für P1 verfallen. Da der Verfall der Verkaufserlaubnis bereits von Gesetzes wegen als Folge des Widerrufs eintrat, wurde er mit Verfügung vom 10. Dezember 2019 i.S. P2 von der Vorinstanz dementsprechend nur noch festgestellt. Indem die Beschwerdeführerin den Bewilligungswiderruf i.S.

P1 nicht angefochten hat, nahm sie zugleich hin, dass auch der zwingend mit diesem Widerruf verknüpfte Verfall der Verkaufserlaubnis in Rechtskraft erwächst (vgl. Urteil des BVGer B-3826/2021 vom 28. März 2022 E. 7). Der Verfall der Verkaufserlaubnis i.S. P2 ist folglich nicht Streitgegenstand.

3.3.3 Die Beschwerdeführerin beantragt in ihrer Replik vom 29. April 2020 u.a., das BLW solle entweder vom Bundesverwaltungsgericht beauftragt werden, die betroffenen Produkte für den Zeitraum vom 1. Januar bis 30. Juni 2021 per Allgemeinverfügung eingeschränkt für Anwendungen in Weizen und Gerste zuzulassen, oder die der Beschwerdeführerin aus der Nichtgewährung der Ausverkaufsfrist entstandenen Kosten tragen. Die erste Möglichkeit wäre allenfalls als verhältnismässige Massnahme zu prüfen. Das diesbezügliche Rechtsbegehren (E. 3.1) ist aber nach Ablauf der Beschwerdefrist geändert worden, was nur zulässig ist, sofern es sich um eine Konkretisierung handelt. Im vorliegenden Fall geht die Änderung aber über eine Konkretisierung hinaus; es sind daher unzulässigerweise *neue* Rechtsbegehren gestellt worden, weshalb darauf nicht weiter einzugehen ist (Teilentscheid des BVGer B-6872/2017 vom 18. Februar 2020). Nicht einzugehen ist auch auf den subsidiären Antrag auf Kostenübernahme, da dieser nicht Gegenstand des Anfechtungsobjekts bildet.

3.3.4 Die Beschwerdeführerin beantragt ferner, ihr sei eine «Ausverkaufs- und Aufbrauchfrist» zu erteilen. Mit dem Aufbrauchen sollen verbleibende Bestände des Pflanzenschutzmittels noch aufgebraucht, m.a.W. noch verwendet werden können. Gegenstand der Verfügungen bildet aber nur die Ausverkaufsfrist. Die Verwendung von P1 und P2 wurde mit der Allgemeinverfügung vom 11. Dezember 2019 gestützt auf Art. 67 PSMV verboten, die die Beschwerdeführerin nicht angefochten hat und daher in Rechtskraft erwachsen ist. Mit der vorliegenden Beschwerde kann in einem anderen Verfahren Versäumtes nicht nachgeholt werden. Unbehelflich ist der Einwand, dass nach Art. 69 PSMV eine Übergangsfrist für die Verwendung von Pflanzenschutzmitteln vorzusehen ist, denn Art. 69 Abs. 3 PSMV behält Art. 67 PSMV vor.

3.4 Zusammenfassend ergibt sich somit: Streitgegenstand ist nach dem Gesagten einerseits die Widerrufsverfügung vom 10. Dezember 2019 i.S. P1 hinsichtlich dessen Dispositiv-Ziff. 2, wonach keine Frist für das Inverkehrbringen der Lagerbestände gewährt wurde, und andererseits die am 10. Dezember 2019 verfügte Nichtgewährung einer Frist fürs Inverkehrbringen der Lagerbestände des Produktes P2. Zu prüfen ist demzufolge

nur noch, ob die Vorinstanz der Beschwerdeführerin zu Unrecht keine Ausverkaufsfrist zugestanden hat.

4.

4.1 Die Beschwerdeführerin beantragt, dass das Gericht ihr u.a. eine Frist nach Art. 31 Abs. 1 PSMV für das Inverkehrbringen der Lagerbestände des Pflanzenschutzmittels P1 und des Produktes P2 erteile. Es sei unverhältnismässig, ruf- und geschäftsschädigend, dass nach dem Bewilligungswiderruf betreffend P1 die praxisgemäss gewährten Ausverkaufsfristen nach Art. 31 Abs. 1 PSMV nicht eingeräumt wurden. Dass von W-haltigen Produkten eine Gefahr ausgehe, die eine solche Dringlichkeit rechtfertigten, sei nicht evident.

4.2 Widerruft die Zulassungsstelle eine Bewilligung oder erneuert sie sie nicht und betreffen die Gründe für den Widerruf oder die Nichtgewährung der Erneuerung nicht eine als unannehmbar erachtete, potenziell gefährliche Wirkung, kann sie eine Frist für das Inverkehrbringen der Lagerbestände gewähren (Art. 31 Abs. 1 PSMV). In diesem Fall beträgt die Frist für das Inverkehrbringen der Lagerbestände höchstens zwölf Monate (Art. 31 Abs. 2 PSMV). Wird aber eine Bewilligung aus dringender Sorge um die Gesundheit von Mensch oder Tier oder um die Umwelt widerrufen oder nicht erneuert, werden nach Art. 31 Abs. 3 PSMV die betreffenden Pflanzenschutzmittel unverzüglich vom Markt genommen.

4.3 Mit Verfügung vom 10. Dezember 2019 wurde die Bewilligung für das Inverkehrbringen des W-haltigen Pflanzenschutzmittels P1 ohne Ausverkaufsfrist widerrufen. Begründet wurde der Widerruf damit, dass die Anwendung des Produkts zu einer «Gefährdung des Grundwassers und somit der menschlichen Gesundheit» führe. Angesichts der Einschätzung, dass eine akute Gefährdung der menschlichen Gesundheit bestehe, war die Sorge darum dringlich. Denn durch die Anwendung von P1 gelangten W-Metaboliten ins Grund- und ins Trinkwasser, für die ein gentoxisches Potential nicht ausgeschlossen werden könne. Der Widerruf der Bewilligung für das Inverkehrbringen des Pflanzenschutzmittels P1 ist damit rechtskräftig. Die Rechtskraft umfasst auch die Begründung, wonach der Widerruf aus dringender Sorge um die Gesundheit von Mensch oder Tier oder um die Umwelt erfolgte, was den Tatbestand von Art. 31 Abs. 3 PSMV erfüllt. Die Rechtsfolge davon ist, dass das Pflanzenschutzmittel unverzüglich vom Markt zu nehmen ist. Da die Verkaufserlaubnis beim Produkt P2

eine abgeleitete Bewilligung ist, trifft das zum Pflanzenschutzmittel P1 Ausgeführte auch auf dieses Produkt zu.

4.4

4.4.1 Kommt hinzu, dass ein schutzwürdiges Interesse an der Gewährung der Ausverkaufsfrist voraussetzt, dass auch eine Aufbrauchfrist gewährt wird, da sich ohne diese kaum Abnehmer für die Lagerbestände finden lassen. Wenn der Endverbraucher ein Pflanzenschutzmittel nicht mehr anwenden darf, kann ein solches Produkt kaum noch verkauft werden. Aus diesem Grund hat das Bundesverwaltungsgericht bereits in anderen Urteilen festgehalten, dass zwischen der Ausverkaufs- und der Aufbrauchfrist ein enger sachlicher Zusammenhang besteht (vgl. B-3826/2021 vom 28. März 2022 E. 1.3.3).

4.4.2 Vorliegend wurde erstens keine Aufbrauchfrist gewährt und kann eine solche zweitens nicht gewährt werden, weil das Verbot der Verwendung der W-haltigen Pflanzenschutzmittel P1 und P2 gemäss Allgemeinverfügung vom 11. Dezember 2019, das seit dem 1. Januar 2020 gilt, mangels Anfechtung in Rechtskraft erwachsen ist und somit im vorliegenden Beschwerdeverfahren auch nicht mehr Streitgegenstand bildet (vgl. E. 3.3.1). Der Gewährung der Aufbrauchfrist steht somit auch entgegen, dass die Vorinstanz die Verwendung der betroffenen Pflanzenschutzmittel gestützt auf Art. 67 PSMV verboten hat, weil es deren Gefährdungspotenzial als «unannehmbar» beurteilt hat, und dass die Beschwerdeführerin hiergegen nicht Beschwerde erhob. Eine Aufbrauchfrist kann nur gewährt werden, wenn kein Anlass zu dringender Sorge um die Gesundheit von Mensch oder Tier oder um die Umwelt vorliegt, bei dem nach Art. 31 Abs. 3 PSMV keine Ausverkaufsfrist erteilt wird (vgl. Art. 69 Abs. 1 PSMV). Davon, dass kein solcher Anlass besteht, kann bei Nichtanfechtung eines Verwendungsverbots nach Art. 67 PSMV nicht ausgegangen werden. Ob tatsächlich ein unannehmbares Gefährdungspotenzial respektive Anlass zu dringender Sorge bestand, ist hingegen nicht Streitgegenstand und bedarf hier keiner weiteren Abklärung. Das Interesse der Beschwerdeführerin an der Gewährung einer Ausverkaufsfrist ohne korrelierende Aufbrauchfrist kann überdies zum vornherein nicht besonders gewichtig sein. Denn die Beschwerdeführerin wäre, fände sie überhaupt Abnehmer für ihr Produkt, umgehend gehalten, das Produkt, das nicht mehr verwendet werden darf, gestützt auf Art. 70 Abs. 1 PSMV vom Verwender zurückzunehmen und sachgemäss zu entsorgen.

4.5 Zusammenfassend ist festzuhalten: Die Vorinstanz hat kein Bundesrecht verletzt und zu Recht keine Ausverkaufsfrist gewährt.

5.

5.1 Nach dem Gesagten ist die Beschwerde vollumfänglich abzuweisen, soweit auf sie einzutreten ist.

5.2 Entsprechend dem Verfahrensausgang hat die Beschwerdeführerin die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 63 Abs. 1 VwVG sowie Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Im Lichte der in Art. 2 Abs. 1 VGKE genannten Bemessungskriterien sowie unter Berücksichtigung des doppelten Schriftenwechsels und der Begrenzung des Streitgegenstands durch die Beschwerdeführerin, erscheinen leicht reduzierte Verfahrenskosten von Fr. 2'500.– angemessen. Der von der Beschwerdeführerin geleistete Kostenvorschuss wird zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet. Die Beschwerdegegnerin obsiegt; die Beschwerdeführerin hat der Beschwerdegegnerin für das bundesverwaltungsgerichtliche Verfahren deshalb eine Parteientschädigung zu bezahlen (Art. 64 Abs. 1 VwVG, Art. 7 Abs. 1 VGKE).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Sistierung vom 16. Dezember 2020 wird aufgehoben.

2.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit auf sie einzutreten ist.

3.

Die reduzierten Verfahrenskosten von Fr. 2'500.-- werden der Beschwerdeführerin auferlegt und nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils mit dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 3'000.-- verrechnet.

4.

Die Beschwerdeführerin hat der Beschwerdegegnerin für das bundesverwaltungsgerichtliche Verfahren eine Parteientschädigung von Fr. 2'500.-- zu bezahlen.

5.

Dieses Urteil geht an die Beschwerdeführerin, die Beschwerdegegnerin, die Vorinstanz und das Eidgenössische Departement des Innern.

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Christoph Errass

Matthias Uffer

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). Die Frist ist gewahrt, wenn die Beschwerde spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingereicht oder zu dessen Händen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben worden ist (Art. 48 Abs. 1 BGG). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: 30. April 2024

Zustellung erfolgt an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde;
Beilage: Rückerstattungsformular)
- die Beschwerdegegnerin (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Gerichtsurkunde)
- Eidgenössisches Departement des Innern (Gerichtsurkunde)