



Abteilung II
B-3862/2022

Urteil vom 7. November 2022

Besetzung

Richter Christoph Errass (Vorsitz),
Richter Francesco Brentani, Richterin Kathrin Dietrich,
Gerichtsschreiber Davide Giampaolo.

Parteien

X. _____ Sàrl,
vertreten durch Dr. iur. Franz Satmer, Rechtsanwalt,
Beschwerdeführerin,
gegen

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

Gegenstand

Widerruf der Bewilligung für das Inverkehrbringen
des Pflanzenschutzmittels Ammate (P 9028 / W-7288)
mit Ausverkaufsfrist (Verfügung vom 1. Juli 2022).

Sachverhalt:**A.**

X._____ Sàrl ist die schweizerische Tochtergesellschaft des international tätigen Konzerns Y._____. Sie ist für die Pflanzenschutzmittelzulassungen und deren Vertrieb in der Schweiz zuständig. Sie ist Bewilligungsinhaberin für das Inverkehrbringen des seit 2014 zugelassenen Pflanzenschutzmittels Ammate, das den Wirkstoff Indoxacarb enthält.

B.

Nach Art. 10 Abs. 1 der Pflanzenschutzmittelverordnung vom 12. Mai 2010 (PSMV; SR 916.161) streicht das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) einen Wirkstoff aus Anhang I, wenn der Wirkstoff in der EU aus der Durchführungsverordnung Nr. 540/2011 der Kommission vom 25. Mai 2011 zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich der Liste zugelassener Wirkstoffe (nachfolgende DV 540/2011; ABl. L 153 vom 11. Juni 2011, S. 1; zuletzt geändert durch die Durchführungsverordnung (EU) 2020/1293, ABl. L 302 vom 16.9.2020, S. 24) gestrichen wird. In diesem Fall legt es gleichzeitig Ausverkaufs- und Verwendungsfristen in der PSMV fest. Gegenstand eines solchen Veränderungsprozesses bildete der Wirkstoff Indoxacarb. Das EDI informierte im Frühjahr 2022 die X._____ Sàrl darüber. Die PSMV wurde am 1. Juli 2022 geändert: Indoxacarb wurde aus Anhang 1 der PSMV gestrichen und entsprechende Ausverkaufs- und Verwendungsfristen wurden mit Art. 86h PSMV erlassen (AS 2022 338). Mit Verfügung vom 1. Juli 2022 hat das Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) die Bewilligung der X._____ Sàrl für das Inverkehrbringen des Produktes Ammate widerrufen (Ziff. 1) und für den Abbau von Lagervorräten eine Ausverkaufsfrist bis 1. Oktober 2022 gewährt (Ziff. 2).

C.

Mit Beschwerde vom 5. September 2022 beantragt die X._____ Sàrl, Ziff. 2 der Verfügung vom 1. Juli 2022 aufzuheben, Frist für das Inverkehrbringen der Lagervorräte des Pflanzenschutzmittels Ammate bis 30. Juni 2023 und für dessen Verwendung bis 31. August 2023 zu gewähren. Im Wesentlichen macht sie eine Verletzung von Bundes- (Art. 49 lit. c VwVG) und Verfassungsrecht (Art. 5 Abs. 2 und Art. 36 Abs. 3 BV) geltend.

D.

Mit Vernehmlassung vom 30. September 2022 beantragt das BLV die Abweisung der Beschwerde und den Entzug der aufschiebenden Wirkung.

Zum letzten Punkt wurde der Beschwerdeführerin Gelegenheit geboten, sich dazu zu äussern. Mit Instruktionsverfügung vom 17. Oktober 2022 wurde ihr Fristverlängerungsgesuch bewilligt. Die Beschwerdeführerin hat sich am 28. Oktober 2022 dazu geäußert.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Auf die Beschwerde ist einzutreten: Es handelt sich um eine frist- und formgerecht beim Bundesverwaltungsgericht eingereichte Beschwerde (Art. 37 VGG [SR 173.32] i.V.m. Art. 47 Abs. 1 Bst. b, i.V.m. Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 VwVG [SR 172.021]) gegen eine Verfügung nach Art. 5 VwVG einer Bundesbehörde (Art. 31 i.V.m. Art. 33 Bst. d VGG) im Bereich des Landwirtschaftsrechts. Es bestehen keine Ausnahmen nach Art. 32 VGG. Die Beschwerdeführerin ist nach 37 VGG i.V.m. Art. 48 VwVG zur Beschwerde legitimiert.

1.2 Das Bundesverwaltungsgericht prüft nach Art. 37 VGG i.V.m. Art. 49 Bst. a–c VwVG die Verletzung von Bundesrecht einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhaltes und die Unangemessenheit.

1.3 Mit der Verfügung vom 1. Juli 2022 wird die Bewilligung für das Inverkehrbringen des Pflanzenschutzmittels Ammate der Beschwerdeführerin widerrufen (Ziff. 1) und eine Ausverkaufsfrist bis 1. Oktober 2022 gewährt (Ziff. 2). Die Beschwerdeführerin akzeptiert Ziff. 1 der Verfügung, weshalb der Widerruf nicht Streitgegenstand bildet. Gleichzeitig hat die Beschwerdeführerin allerdings neben der Aufhebung von Ziff. 2, welche eine Ausverkaufsfrist enthält, eine längere Verwendungsfrist beantragt. Damit will sie den Streitgegenstand ausdehnen, was angesichts der engen Verknüpfung der Ausverkaufs- und der Verwendungsfrist, wie das Bundesverwaltungsgericht in ähnlichen Konstellationen bereits entschieden hat, zulässig ist (dazu ausführlich z.B. Urteil des BVGer B-3969/2021 vom 28. März 2022 E. 3.2 i.V.m. 3.4).

2.

2.1 Strittig ist die Dauer der Ausverkaufs- und Verwendungsfristen. Diese sind Folge des Widerrufs des bewilligten Inverkehrbringens des Pflanzenschutzmittels. Allerdings wiederholt die Verfügung vom 1. Juli 2022 lediglich, was bereits aufgrund der direkt anwendbaren Verordnungsvorschrift (Art. 86h Bst. a und b PSMV) gilt. Ist der Widerruf rechtmässig, was vorliegend zutrifft, da die Beschwerdeführerin diesen unbestrittenermassen nicht angefochten hat, gelten die direkt anwendbaren Art. 86h Bst. a und b PSMV ohne Umsetzung durch eine Verfügung. Insofern steht auch die Frage der Unangemessenheit der Befristung nach Art. 49 Bst. c VwVG nicht zur Disposition. Das Wiederholen der in der Verordnung vorgesehenen Fristen ist deshalb – entgegen der beschwerdeführenden Auffassung – nicht unangemessen, sondern Ausdruck des Legalitätsprinzips (Art. 5 Abs. 1 BV). Dasselbe gilt für das Verhältnismässigkeitsprinzip. In diesem Zusammenhang kommt auch die von der Beschwerdeführerin angerufene Verletzung der Eigentumsgarantie nur als mittelbarer Prüfungsmassstab in der Form der grundrechtskonformen Auslegung von Art. 86h PSMV zur Anwendung. Unmittelbarer Prüfungsmaßstab bildet das Verwaltungsrechtsverhältnis, das sich aus der PSMV ergibt (vgl. BGE 144 II 194 E. 4.4.2 m.w.H.; PIERRE TSCHANNEN, Systeme des Allgemeinen Verwaltungsrecht, 2008, Rz. 101). Als unmittelbarer Prüfungsmaßstab wirkt das genannte Grundrecht nur dann, wenn die Verfügungsgrundlage in Frage gestellt würde (Urteil des BGer 2C_377/2016 vom 16. April 2018 E. 3.2).

2.2 Die Beschwerdeführerin nimmt in ihrer Beschwerde Bezug auf das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-3969/2021 vom 28. März 2022, welches eine analoge Rechtsfrage im Rahmen einer akzessorischen Normenkontrolle (E. 13.2) geprüft hat. Insofern kann davon ausgegangen werden, dass die Beschwerdeführerin weniger das in der Verfügung dargestellte Rechtsverhältnis rügt, sondern eher die Verfügungsgrundlage, d.h. die PSMV, in Frage stellt. Aus gewissen Passagen zur gerügten Verletzung der Eigentumsgarantie lässt sich Gleiches schlussfolgern. Dies ist nachfolgend zu prüfen.

3.

3.1 Im Rahmen der Beschwerde kann das Bundesverwaltungsgericht untersuchen, ob eine Rechtsverordnung des Bundesrates als solche bundesrechtskonform ist (vortragweise bzw. konkrete Normenkontrolle; BGE 144 II 454 E. 3.2 m.H.; Urteil des BVGer B-3969/2021 vom 28. März 2022

E. 13.2 i.i.; s. auch MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER/KAYSER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 3. Aufl. 2022, Rz. 2.177 f.). Bei unselbständigen Verordnungen, die sich auf eine gesetzliche Delegation stützen (Art. 164 Abs. 2 BV), bezieht sich die bundesverwaltungsgerichtliche Kontrolle zunächst auf die Gesetzmässigkeit. Erweist sich die Verordnung als gesetzmässig und ermächtigt das Gesetz den Bundesrat nicht, von der Bundesverfassung abzuweichen, prüft das Bundesgericht auch die Verfassungsmässigkeit der Rechtsverordnung (BGE 144 II 454 E. 3.2 m.H.; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER/KAYSER, a.a.O., Rz. 2.177). Räumt die gesetzliche Delegationsnorm dem Bundesrat einen sehr weiten Spielraum für die inhaltliche Ausgestaltung der unselbständigen Verordnung ein, so ist dieser Gestaltungsbereich für das Bundesverwaltungsgericht verbindlich (BGE 144 II 454 E. 3.3 m.H.; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER/KAYSER, a.a.O., Rz. 2.178). Dabei setzt das Bundesverwaltungsgericht bei der Überprüfung der Verordnung nicht sein eigenes Ermessen an die Stelle desjenigen des Bundesrates, sondern beschränkt sich auf die Prüfung, ob die Verordnung den Rahmen der dem Bundesrat im Gesetz delegierten Kompetenzen offensichtlich sprengt oder aus anderen Gründen gesetzes- oder verfassungswidrig ist (BGE 144 II 454 E. 3.3 m.H.; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER/KAYSER, a.a.O., Rz. 2.178). Die Zweckmässigkeit der getroffenen Anordnung entzieht sich der gerichtlichen Kontrolle (BGE 144 II 454 E. 3.3 m.H.; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER/KAYSER, a.a.O., Rz. 2.178). Es ist nicht Sache des Gerichts, sich zur Sachgerechtigkeit einer Verordnungsbestimmung etwa in politischer oder wirtschaftlicher Hinsicht zu äussern (vgl. BGE 144 II 454 E. 3.3 m.H.; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER/KAYSER, a.a.O., Rz. 2.178). Im Folgenden ist in einem ersten Schritt die Gesetzmässigkeit der Verordnungsbestimmung, in einem zweiten Schritt deren Verfassungsmässigkeit zu prüfen.

3.2 Pflanzenschutzmittel sind landwirtschaftliche Produktionsmittel. Sie dienen der landwirtschaftlichen Produktion (Art. 158 Abs. 1 des Landwirtschaftsgesetzes vom 29. April 1998 [LwG; SR 910.1]). Produktionsmittel müssen, damit sie der landwirtschaftlichen Produktion dienen können, gewisse materielle Anforderungen erfüllen (Art. 159 LwG; s. auch Art. 159a LwG), welche in formellen Verfahren überprüft werden (Art. 160 LwG). Pflanzenschutzmittel können allerdings die Umwelt und die Gesundheit des Menschen gefährden. Aus diesem Grund hat der Gesetzgeber zum Schutz der Gesundheit des Menschen vor stofflichen Pflanzenschutzmitteln Regelungen in Art. 6 Bst. b und Art. 11 des Chemikaliengesetzes vom 15. Dezember 2000 (ChemG; SR 813.1) und in Art. 26 ff. des Umweltschutzgesetzes vom 7. Oktober 1983 (USG; SR 814.01) zum Schutz der

Umwelt (i.S.v. Art. 1 USG) getroffen, worauf der Ingress der Pflanzenschutzmittelverordnung verweist, dem allerdings kein normativer Gehalt zukommt (vgl. BGE 144 II 454 E. 4.3.1). Die Vorschriften des LwG, des ChemG und des USG regeln gleiche Sachverhalte (hier: Inverkehrbringen) nach unterschiedlichen Gesichtspunkten bzw. verfolgen unterschiedliche Ziele; es liegt eine positive oder kumulative Normenkonkurrenz bzw. Normenkumulation vor (vgl. BGE 141 II 66 E. 2.4.1). Diese Normen gelangen deshalb nebeneinander zur Anwendung und schliessen sich gegenseitig nicht aus (vgl. BGE 141 II 66 E. 2.4.1). Der Ordnungsgeber hat deshalb die materiellen Vorschriften aller drei Gesetze in der PSMV konkretisiert. Auch die verschiedenen Verfahren, welche den drei Erlassen zufolge im Prinzip von verschiedenen Behörden geführt würden, hat der Gesetzgeber geregelt. Art. 11 Abs. 2 ChemG verweist auf die Landwirtschaftsgesetzgebung. Nach Art. 41 Abs. 2 USG ist sodann die Bundesbehörde, die ein anderes Bundesgesetz vollzieht, bei der Erfüllung dieser Aufgabe auch für den Vollzug des Umweltschutzgesetzes zuständig. Eignet sich dieses Verfahren für bestimmte Aufgaben hingegen nicht, regelt der Bundesrat den Vollzug durch die betroffenen Bundesstellen (Art. 41 Abs. 3 USG). In Art. 71 ff. PSMV hat der Bundesrat deshalb die Zulassungsstelle und die Beurteilungsstellen mit deren Aufgaben bezeichnet (zum Ganzen auch Urteil des BVGer B-5025/2021 vom 30. Juni 2022 E. 5.1).

3.3

3.3.1 In Bezug auf das Zulassungsverfahren normiert das LwG in seinem Art. 160 detaillierte Vorgaben: In Art. 160 Abs. 1 LwG erhält der Bundesrat die generelle Kompetenz, Vorschriften über die Einfuhr und das Inverkehrbringen von Produktionsmitteln zu erlassen, dabei kann er auch gewisse Akteure einer Zulassungspflicht unterstellen (Art. 160 Abs. 2 LwG). Art. 160 Abs. 3–5 LwG betrifft die oben erwähnte Verfahrenskoordination (E. 3.2). Nach Art. 160 Abs. 6 LwG werden ausländische Zulassungen oder deren Widerruf sowie ausländische Prüfberichte und Konformitätsbescheinigungen, die auf gleichwertigen Anforderungen beruhen, anerkannt, soweit die agronomischen und umweltrelevanten Bedingungen für den Einsatz der Produktionsmittel vergleichbar sind. Der Bundesrat kann Ausnahmen vorsehen. Art. 160a LwG enthält zudem eine direkt anwendbare Vorschrift, wonach Pflanzenschutzmittel, die im räumlichen Geltungsbereich des Abkommens vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen (SR 0.916.026.81) rechtmässig in Verkehr gebracht worden sind, in der Schweiz in Verkehr gebracht werden dürfen. Bei

Gefährdung öffentlicher Interessen kann der Bundesrat Einfuhr und Inverkehrbringen beschränken oder untersagen.

3.3.2 Angesichts der Möglichkeit, ausländische Entscheidungen über Zulassung oder Widerruf ohne eigenes Zulassungs- bzw. Widerrufsverfahren zu anerkennen (transnationaler Verwaltungsakt [dazu CHRISTINE KAUFMANN, Internationales Verwaltungsrecht, ZSR 125 II 5 ff., 28 f.; umfassend MARTIN KMENT, Grenzüberschreitendes Verwaltungshandeln, 2010, S. 446 ff.]), räumt die gesetzliche Delegationsnorm dem Bundesrat einen sehr weiten Spielraum für die inhaltliche Ausgestaltung des Zulassungs- bzw. Widerrufsverfahrens ein (s. auch Botschaft zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik [Agrarpolitik 2007] [nachfolgend Botschaft AP 2007], BBl 2002 4721, 4843). Mit Art. 10 PSMV und dem Festlegen entsprechender Ausverkaufs- bzw. Verwendungsfristen in den Übergangsfristen (Art. 86f ff. PSMV, in casu: Art. 86h Bst. a und b PSMV) bleibt der Bundesrat klar innerhalb des Delegationsrahmens, denn er setzt die Vorgaben des Art. 160 Abs. 6 LwG wortgenau um. Andere Gründe für eine Gesetzeswidrigkeit sind nicht erkennbar. Dies trifft auch auf den in Art. 10 PSMV vorgesehenen Mechanismus zu: Es ist weder ersichtlich noch wird ansatzweise gerügt, dass dieser nicht gesetzeskonform abgelaufen sei. Zu prüfen ist deshalb, ob die gerügten Verordnungsbestimmungen (Art. 86 h Bst. a und b PSMV) verfassungswidrig sind.

3.4

3.4.1

3.4.1.1 Die Beschwerdeführerin macht unter Bezug auf das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-3969/2021 vom 28. März 2022 (E. 13.9) zunächst geltend, dass die Ausverkaufsfrist von Art. 86h Bst. a PSMV unverhältnismässig sei. Sie führt dabei aus, dass auch im vorliegenden Fall keine als unannehmbar zu erachtende, potenziell gefährliche Wirkung i.S.v. Art. 31 Abs. 1 PSMV vorliege. Dies entspreche dem Sachverhalt des erwähnten Urteils des Bundesverwaltungsgerichts, weshalb im vorliegenden Fall das dort gefällte Urteil auf diesen Fall übertragen werden könne. Mit anderen Worten seien die in Art. 86h formulierten Übergangsfristen durch längere zu ersetzen.

3.4.1.2 Die Vorinstanz geht in ihrer Vernehmlassung davon aus, dass der strittige Fall aus zwei Gründen nicht mit demjenigen im Urteil des Bundesverwaltungsgericht B-3969/2021 vom 28. März 2022 behandelten Fall

übereinstimme. Erstens sei das Verfahren nach Art. 10 PSMV etabliert, weshalb die Beschwerdeführerin ohne weiteres davon hätte ausgehen müssen, dass eine Nichterneuerung des Wirkstoffs Indoxacarb in der EU zu einem Vorgehen nach Art. 10 PSMV führen musste. Zweitens habe der Beschwerdeführerin als international tätiges Unternehmen im Pflanzenschutzmittelbereich nicht entgehen können, dass die EU den strittigen Wirkstoff nicht erneuert hatte.

3.4.2 Nach Art. 5 Abs. 2 BV muss das gesamte staatliche Handeln u.a. verhältnismässig sein (BGE 145 V 116 E. 5.1). Insofern betrifft es neben der Rechtsanwendung auch die Rechtssetzung (BGE 135 V 172 E. 7.3.3). Staatliches Handeln ist verhältnismässig, wenn es erforderlich, die vorgesehene Massnahme zur Erreichung des Ziels geeignet ist und das gewählte Mittel nicht in einem Missverhältnis zu anderen zu beachtenden Interessen steht. Zu beachten ist, dass im Rahmen der Rechtssetzung der Rechtssetzer in einem induktiven Verfahren viele Einzelfälle in einer generell-abstrakten Norm zusammenfasst, weshalb ein gewisser Schematismus unvermeidlich ist (BGE 100 Ia 41 E. 2d i.f.). Mit einer Übergangsbestimmung i.S.v. Art. 86h PSMV soll altes Recht noch während einer gewissen Frist nachwirken, um Investitionen nicht nutzlos werden zu lassen. Insofern haben die Übergangsfristen nicht den Zweck, die Betroffenen möglichst lange von der günstigeren 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; Urteil des BVGer B-3969/2021 vom 28. März 2022 E. 13.9.3). Die konkrete Ausgestaltung der Übergangsfrist ist Resultat der Interessenabwägung zwischen den privaten und öffentlichen Interessen (Zumutbarkeit).

3.4.3

3.4.3.1 Bevor die Verhältnismässigkeit geprüft werden kann, ist zunächst das öffentliche Interesse festzumachen, sollen doch die Massnahmen im Hinblick auf die durch das öffentliche Interesse angeleitete gesetzliche Zielsetzung geeignet und erforderlich sein. Mit der gesetzlichen Regelung wurde der Grundsatz umgesetzt, dass Zulassungen und Widerrufe der EU, die auf gleichwertigen Anforderungen wie inländische Zulassungen und Widerrufe basieren, anerkannt werden sollen (vgl. Botschaft AP 2007, a.a.O., BBl 2002 4843; dazu auch CHRISTOPH OHLER, Europäisches und nationales Verwaltungsrecht, in: Terhechte [Hrsg.], Verwaltungsrecht der Europäischen Union, 2. Aufl. 2022, 361 ff., Rz. 27). Damit sollen unnötige

parallele Verfahren und Doppelspurigkeiten verhindert werden (vgl. KAUFMANN, Internationales Verwaltungsrecht, a.a.O., 29; OHLER, a.a.O., Rz. 27). Konsequenz einer solchen gesetzlichen Anerkennungsnorm (KAUFMANN, Internationales Verwaltungsrecht, a.a.O., 29; OHLER, a.a.O., Rz. 28 i.f.) bildet der Umstand, dass die Eidgenössische Verwaltung die materielle Beurteilung des Pflanzenschutzmittels grundsätzlich nicht mehr überprüfen darf (vgl. KAUFMANN, Internationales Verwaltungsrecht, a.a.O., 29; OHLER, a.a.O., Rz. 28; Art. 160 Abs. 6 LWG sieht Ausnahmen vor). Insofern ist entscheidend, was der Herkunftsstaat, bzw. hier die Europäische Union, entschieden hat.

3.4.3.2 Die Europäische Kommission hat in der Durchführungsverordnung (EU) 2021/2021 vom 26. November 2021 zur Nichterneuerung der Genehmigung für den Wirkstoff Indoxacarb gemäss der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln und zur Änderung der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 540/2011 (ABI L 426 vom 29.11.2021, 28; nachfolgend DV Indoxacarb) Gründe für die Nichterneuerung des Wirkstoffes aufgelistet. Zunächst stellte die Kommission in Bezug auf das hohe langfristige Risiko für wild lebende Säugetiere, insbesondere das langfristige Risiko für kleine pflanzenfressende Säugetiere, ein kritisches Problemgebiet fest (Erwägungsgrund 9). Darüber hinaus wurde ein hohes Risiko für Verbraucher und Arbeitnehmer für die repräsentative Verwendung in Kopfsalat festgestellt, und es wurde ein hohes Risiko für Bienen für die repräsentative Verwendung in Mais, Zuckermais und Salat für die Saatguterzeugung festgestellt (Erwägungsgrund 10). Ausserdem konnten mehrere Bereiche der Risikobewertung nicht abgeschlossen werden, da die Daten im Dossier unzureichend waren. Insbesondere konnte die Risikobewertung für die Verbraucher nicht abgeschlossen werden, da es an Daten über den Metabolismus in Folgekulturen, den Metabolismus bei Geflügel, das Ausmass der Rückstände in Primär- und Folgekulturen und an Daten über die Auswirkungen von Wasseraufbereitungsverfahren auf die Art der Rückstände im Trinkwasser fehlte. Darüber hinaus konnte die Bewertung der Grundwasserexposition für den Bodenmetaboliten IN-U8E24 aufgrund fehlender Daten zum Abbau und zur Adsorption im Boden nicht abgeschlossen werden. Auch die ökotoxikologische Risikobewertung für mehrere Metaboliten konnte nicht abgeschlossen werden (Erwägungsgrund 11). Diese Befunde (s. auch die Peer review of the pesticide risk assessment of the active substance indoxacarb der EFSA, in: EFSA Journal 2018;16(1):5140, 36 pp. doi:10.2903/j.efsa.2018.5140 [online abrufbar unter: www.efsa.europa.eu -- > Publikationen]) sind unbestritten, hat die Beschwerdeführerin

die Streichung des Wirkstoffs aus Anhang I bzw. den Widerruf des strittigen Pflanzenschutzmittels nicht angefochten.

Aus den Erwägungsgründen ergibt sich somit, dass erstens ein langfristiges und hohes Risiko für die menschliche und tierische Gesundheit und für die Umwelt besteht. Zweitens besteht ein ausgesprochen hohes Risiko für die Gesundheit von Bienen, welche essentiell für die Bestäubung sind (dazu jetzt DAVE GOULSON, Stumme Erde, Warum wir die Insekten retten müssen, 2022, passim; AKADEMIE DER NATURWISSENSCHAFT, Insektenvielfalt in der Schweiz, Bedeutung, Trends, Handlungsoptionen, 2021, 24, 27 f., 60; BUNDESRAT, Nationaler Massnahmenplan für die Gesundheit der Bienen, Bericht vom 21. Mai 2014 in Erfüllung der Motion der Kommission Umwelt, Raumplanung und Energie (UREK) vom 6. Mai 2013 [13.3372], passim; UVEK, Bericht vom 19. August 2019, Das Insektensterben stoppen – eine Auslegeordnung zuhanden der UREK-N, Ursachen, Handlungsbedarf, Massnahmen, passim). Drittens kommt hinzu, dass mangels Daten unzählige Risikobewertungen gar nicht vorgenommen werden konnten, also unklar ist, wie sich der Wirkstoff sonstwie verhält, weshalb ein aktuelles Risiko für Mensch, Tier und Umwelt vorhanden ist. Schliesslich darf auch nicht vergessen werden, dass nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung im Bereich des Gewässer-, Natur-, Heimat- und Umweltschutzrechts zwingende Gründe für eine sofortige Anwendung des neuen Rechts sprechen (vgl. BGE 135 II 384 E. 2.3 m.H.). Angesichts dieser Umstände und entsprechend dem für solche Situationen geschaffenen Vorsorgeprinzip (Art. 1 Abs. 1 USG, Art. 148a LwG, Art. 1 Abs. 4 PSMV) ist mit der Vorinstanz und entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin einig zu gehen, dass ein Verbot des Inverkehrbringens und des Verwendens dringlich ist. Insofern ist – entgegen der beschwerdeführenden Auffassung – der Sachverhalt im Verfahren B-3969/2021 nicht mit dem vorliegenden Sachverhalt vergleichbar. Während dort von einem nicht dringlichen Fall gesprochen wurde, handelt es sich hier – wie ausgeführt – um das Gegenteil (Urteil des BVGer B-3969/2021 vom 28. März 2022 E. 13.9.6).

3.4.4

3.4.4.1 Das Verbot des Inverkehrbringens bis zum 1. Oktober 2022 und des Verwendens von Pflanzenschutzmittel bis zum 1. April 2023, die den Wirkstoff Indoxacarb enthalten, bildet eine geeignete und notwendige Massnahme zum Schutz von Mensch und Tier. Dies ist unbestritten. Zu prüfen ist somit die Zumutbarkeit der Massnahme.

3.4.4.2 Die Beschwerdeführerin macht im Wesentlichen geltend, dass im hier strittigen Fall – wie im Verfahren B-3969/2021 – keine unannehmbare Gefährdung für Mensch und Tier oder Umwelt vorliege, weshalb ein dringliches Verbot des Inverkehrbringens bzw. Verwendens nicht notwendig sei. Hier wie dort würden infolgedessen Ausverkaufs- und Verwendungsfristen, die bereits von vorneherein nicht geeignet seien, einen geordneten Abbau der Lagervorräte zu ermöglichen, da bei deren Inkrafttreten keine Vegetationsperiode mehr zur Verfügung stehe, klar gegen das Verhältnismässigkeitsprinzip verstossen. Im vorliegenden Fall sei das Verbot auf den 1. Juli 2022 in Kraft gesetzt worden, der Anwendungszeitraum für das entsprechende Pflanzenschutzmittel sei Frühling und Sommer, weshalb beim Inkrafttreten der Ausverkaufsfrist keine Vegetationsperiode mehr gegeben gewesen sei. Infolgedessen verstosse die Regelung gegen das Verhältnismässigkeitsprinzip und es seien die Fristen zu verlängern.

3.4.4.3 In Bezug auf die privaten Interessen ist der besondere Mechanismus des transnationalen Verwaltungsakts zu berücksichtigen, worauf die Vorinstanz implizit auch hinweist. Aus diesem folgt, dass eine Entscheidung der Europäischen Kommission im Bereich der Wirkstoffe von Pflanzenschutzmitteln automatisch auch in der Schweiz gilt. Ausländisches Verwaltungsrecht gilt in der Schweiz (vgl. KAUFMANN, Internationales Verwaltungsrecht, a.a.O., S. 28; OHLER, a.a.O., Rz. 29 [transnationale Geltungserstreckung]). Dies ist Folge der Anerkennungsnorm nach Art. 160 Abs. 6 LwG. In Art. 10 PSMV sind nur noch die Kompetenzen für den Anerkennungsprozess geregelt – ähnlich wie in der EU. Wenn also die DV Indoxacarb die Nichterneuerung des Wirkstoffs Indoxacarb verordnet, wird dies notwendigerweise auch in der Schweiz eintreten. Insofern erfolgt mit dem transnationalen Verwaltungsakt ein *Import von Rechtswirkungen* aus dem Ausland (KAUFMANN, Internationales Verwaltungsrecht, a.a.O., S. 29; OHLER, a.a.O., Rz. 27 ff.). Angesichts dieses Umstands kommt der DV Indoxacarb für die Schweiz eine Art von «faktischer» Vorwirkung zu.

Die Beschwerdeführerin ist ein international im Bereich des Pflanzenschutzes tätiger Konzern. Sie agiert auch in der EU. Ihr war bekannt, dass der Wirkstoff Indoxacarb nicht erneuert wurde und deshalb die Zulassungen für «indoxacarb-haltige Produkte» widerrufen werden. Sie hat dies gegenüber ihren deutschen Kunden auf ihrer Website frühzeitig kundgetan [...] und musste als Akteurin im Schweizerischen Pflanzenschutzmittelbereich davon wissen, dass Pflanzenschutzmittel mit dem Wirkstoff Indoxacarb angesichts der Fristen in Art. 10 PSMV demnächst in der Schweiz verboten würden. Die DV Indoxacarb datiert vom 26. November 2021, der Widerruf

von Zulassungen von Pflanzenschutzmitteln, die Indoxacarb als Wirkstoff enthalten, musste bis spätestens am 19. März 2022 durch die Mitgliedstaaten erfolgen (Art. 3 DV Indoxacarb). Eine Aufbrauchsfrist, die sowohl eine Ausverkaufs- und Verbrauchsfrist umfasst, wurde auf den 19. September 2022 festgesetzt (Art. 4 DV Indoxacarb). In Kenntnis dieser Fristen musste die Beschwerdeführerin davon ausgehen, dass sie die Produktion solcher Pflanzenschutzmittel einstellen musste. Angesichts der automatischen Übernahme und angesichts der auf die EU abgestimmten Fristenregelung von Art. 10 Abs. 1 Satz PSMV musste die Beschwerdeführerin ebenfalls folgern, dass die Produktion einzustellen sein wird und eine Ausverkaufsfrist kurz bemessen sein würde. Im Gegensatz zur EU konnte die Beschwerdeführerin ihr Produkt sechseinhalb Monate länger verkaufen und können die Kunden der Beschwerdeführerin das Produkt ebenfalls sechseinhalb Monate, bis 1. April 2023, länger verwenden. Der Beschwerdeführerin blieben also bei klugem Verkaufsmanagement somit sechs Monate mehr Zeit als ihren Schwestergesellschaften in der EU, um das Produkt abzusetzen. Dem privaten Interesse der Beschwerdeführerin kommt angesichts dieser Ausführungen geringes Gewicht zu.

Was das öffentliche Interesse betrifft, trifft es – wie bereits oben erwähnt – nicht zu, dass die Gefährdung von Mensch, Tier und Umwelt nicht hoch und deren Schutz nicht dringlich ist. Kommt hinzu, worauf die Vorinstanz ebenfalls zutreffend hinweist, dass mit der von der Beschwerdeführerin beantragten Regelung die Schweiz zum Entsorgungshof von Pflanzenschutzmitteln für Europa würde, was aber mit dem transnationalen Verwaltungsakt gerade verhindert werden sollte. Denn mit diesem sollen die Rechtswirkungen der EU in die Schweiz importiert werden (vgl. KAUFMANN, Internationales Verwaltungsrecht, a.a.O., S. 29; OHLER, a.a.O., Rz. 27 ff.), und es soll diesbezüglich ein europaweiter Rechtsraum geschaffen werden (vgl. OHLER, a.a.O., Rz. 27 f.). Pflanzenschutzmittel mit verbannten Wirkstoffen sollen überall verboten werden (vgl. dazu auch OHLER, a.a.O., Rz. 28). Insofern ist das öffentliche Interesse an einer kurzen Frist sehr hoch.

Insgesamt überwiegt vorliegend das öffentliche Interesse an kurzen, wie in Art. 86h PSMV vorgesehenen Fristen das private Interesse: Angesichts der langen Vorlaufzeit, welche sich aus dem Mechanismus des transnationalen Verwaltungsakts ergibt, und der um sechs Monate längeren Verwendungsfrist, die auch noch die nächste Vegetationsperiode teilweise abdeckt, und angesichts des mit dem transnationalen Verwaltungsakt geschaffenen einheitlichen Rechtsraums und des besonders gewichtigen Umstands, dass

die Schweiz nicht zum Entsorgungshof für ausrangierte Pflanzenschutzmittel werden darf, ist die Regelung von Art. 86h PSMV verhältnismässig. Mit Art. 10 PSMV soll – wie dargelegt – eine Harmonisierung mit der EU angestrebt werden (siehe auch Urteil des BVGer B-3826/2021 vom 28. März 2022 E. 5.3.2). Um diesem engen Zusammenhang zwischen der EU- und der schweizerischen Regelung und der Abhängigkeit dieser von jener nachzukommen, haben die in den Prozess nach Art. 10 PSMV involvierten Amtsstellen in Zukunft die Anpassung der PSMV (Anhang 1) und der Widerruf entsprechender Zulassungen zeitlich enger an die Anpassungen im EU-Recht vorzunehmen. Es ist kein Grund ersichtlich, weshalb die Umsetzungsfristen in der Schweiz gegenüber dem EU-Rechtssetzungsprozess derart verzögert sind. Mit den publizierten Durchführungsverordnungen werden auch die schweizerischen Amtsstellen in den gleichen Stand gesetzt wie die EU-Mitgliedsstaaten.

3.5 Die Beschwerdeführerin macht ferner eine Verletzung der Eigentumsgarantie geltend. Ob sich die untersagte Handlung überhaupt im Schutzbereich der Eigentumsgarantie befindet, kann offengelassen werden. Jedenfalls können Grundrechte eingeschränkt werden (Art. 36 BV). Vorliegend besteht eine gesetzliche Grundlage (Art. 160 Abs. 6 LwG, Art. 86h PSMV) und ein öffentliches Interesse, sowie – wie dargelegt – sind die staatlichen Massnahmen verhältnismässig. Inwiefern im vorliegenden Fall Besonderheiten im Vergleich zu Art. 5 Abs. 2 BV bestehen würden, macht die Beschwerdeführerin nicht geltend und sind auch keine sichtbar.

4.

4.1 Nach dem Gesagten ist die Beschwerde unbegründet und abzuweisen. Der Antrag der Vorinstanz, der Beschwerde die aufschiebende Wirkung zu entziehen, wird damit gegenstandslos.

4.2 Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Verfahrenskosten der unterliegenden Beschwerdeführerin aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG und Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Mit Blick auf den Verfahrensaufwand sind die Verfahrenskosten auf Fr. 1'500.– festzusetzen (Art. 63 Abs. 4^{bis} VwVG, Art. 2 Abs. 1 VGKE). Der geleistete Kostenvorschuss in gleicher Höhe ist zur Bezahlung der Verfahrenskosten zu verwenden. Eine Parteientschädigung wird bei diesem Verfahrensausgang nicht zugesprochen (Art. 64 Abs. 1 VwVG).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 1'500.– werden der Beschwerdeführerin auferlegt und nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils mit dem geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe verrechnet.

3.

Eine Parteientschädigung wird nicht zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an die Beschwerdeführerin und die Vorinstanz.

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Christoph Errass

Davide Giampaolo

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 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]). 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 Rechtschrift 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: 14. November 2022

Zustellung erfolgt an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde);
- die Vorinstanz (Ref-Nr. [...]; Gerichtsurkunde).