



Abteilung II
B-3969/2021

Urteil vom 28. März 2022

Besetzung

Richterin Kathrin Dietrich (Vorsitz),
Richter Pascal Richard, Richter Francesco Brentani,
Gerichtsschreiberin Eva Kälin.

Parteien

A. _____,
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 X. _____
mit Ausverkaufsfrist (Verfügung vom 1. Juli 2021).

Sachverhalt:**A.**

A.a Die A. _____ bezweckt die Herstellung von und den Handel mit Produkten auf dem Gebiet der Agrochemie. Nach eigenen Angaben entwickelt, registriert und vermarktet sie Produkte für Landwirte – Letzteres ausschliesslich über den Fachhandel.

A.b Das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) erteilte A. _____ am 2. September 2016 eine Bewilligung für das Inverkehrbringen des Pflanzenschutzmittels (Fungizid) X. _____ mit dem Wirkstoff Epoxiconazol (Wirkstoffgehalt (...) %, (...) g/l). Die Bewilligung war bis zum 30. September 2026 befristet.

B.

B.a Am 30. April 2020 endete in der Europäischen Union (nachfolgend: EU) die Genehmigung für den Wirkstoff Epoxiconazol durch Zeitablauf (vgl. Durchführungsverordnung (EU) 2019/168 der Kommission vom 31. Januar 2019 zur Änderung der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 540/2011 hinsichtlich der Verlängerung der Laufzeit der Genehmigung u.a. für den Wirkstoff Epoxiconazol).

B.b Nach Auslauf der Genehmigung waren die EU-Mitgliedstaaten gestützt auf die generellen Bestimmungen in Art. 46 der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln (nachfolgend: EU PSMV) verpflichtet, die Zulassungen für epoxiconazolhaltige Pflanzenschutzmittel zu widerrufen und für bestehende Lagerbestände etwaige Ausverkaufsfristen spätestens am 30. Oktober 2020 sowie etwaige Aufbrauchfristen spätestens am 30. Oktober 2021 enden zu lassen.

C.

C.a Am 3. Februar 2020 eröffnete das BLW das Vernehmlassungsverfahren zum landwirtschaftlichen Verordnungspaket 2020. U.a. waren Änderungen der Pflanzenschutzmittelverordnung vom 12. Mai 2010 (PSMV, SR 916.161) durch den Bundesrat vorgesehen. Insbesondere sollte das Verfahren zum Widerruf der Bewilligung für Wirkstoffe, die in der EU nicht mehr zugelassen sind, vereinfacht und die Fristen zum Verkauf und Verbrauch bestehender Lagerbestände mit jenen der EU harmonisiert werden. Konkret sah der Vernehmlassungsentwurf vor, dass Art. 9 PSMV, welcher

das bisherige Reevaluationsverfahren enthielt, gestrichen wird. Art. 10 Abs. 1 PSMV sollte neu wie folgt lauten:

"Das [Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung] WBF streicht einen Wirkstoff aus Anhang 1, wenn der Wirkstoff in der EU aus der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 540/2011 gestrichen wird. Es legt für das Inverkehrbringen bestehender Lagerbestände von Pflanzenschutzmitteln, die diesen Wirkstoff enthalten, und für deren Verwendung die gleichen Fristen fest, wie sie in der EU gelten."

Der Änderungsentwurf sah ebenfalls vor, dass Anhang 10 PSMV, welcher die Liste mit Wirkstoffen, die der Reevaluation unterlagen, enthielt, aufgehoben wird. Als Übergangsbestimmung sollten Gesuche um die Reevaluation von Wirkstoffen, die vor Inkrafttreten der Verordnungsänderung eingereicht wurden, nach den Verfahrensregeln des bisherigen Rechts behandelt werden (Art. 86e PSMV). Die Änderung der PSMV sollte am 1. Januar 2021 in Kraft treten.

C.b Das WBF nahm den Wirkstoff Epoxiconazol nach Anhörung der interessierten Kreise per 1. Juli 2020 in die Liste der zu reevaluiierenden Stoffe in Anhang 10 PSMV auf (vgl. Änderung der PSMV vom 2. Juni 2020; AS 2020 2165).

C.c Am 11. November 2020 beschloss der Bundesrat (u.a.) die Aufhebung von Art. 9 sowie Anhang 10 PSMV, der den zu reevaluiierenden Wirkstoff Epoxiconazol enthielt, sowie die Änderung von Art. 10 PSMV mit Inkrafttreten per 1. Januar 2021 (AS 2020 5563).

D.

D.a Mit Schreiben vom 28. Januar 2021 konsultierte das BLW die Landwirtschaftsämter und interessierten Kreise zu geplanten Änderungen des Anhangs 1 PSMV durch das WBF. Gemäss Änderungsentwurf sollte u.a. der Wirkstoff Epoxiconazol aus Anhang 1 PSMV gestrichen werden. Der Entwurf sah folgende Übergangsfristen für epoxiconazolhaltige Pflanzenschutzmittel vor:

- Frist für das Inverkehrbringen: 30. September 2021
- Frist für die Verwendung: 31. Oktober 2021.

Die Erläuterungen zu den vorgesehenen Änderungen von Anhang 1 PSMV führten zu diesen Fristen aus:

"Für einige Stoffe sind die EU-Termine für das Inverkehrbringen und für die Verwendung der Produkte entweder bereits abgelaufen oder liegen sehr nahe am Datum der Umsetzung dieser Änderung von Anhang 1. In einer solchen Situation kann das Ziel, das Inverkehrbringen und die Verwendung der Lagerbestände zu ermöglichen, nicht mehr erreicht werden. Für diese Stoffe werden daher verhältnismässige Fristen vorgeschlagen."

D.b Am 4. bzw. 8. Februar 2021 informierte das BLW die Bewilligungsinhaberinnen von Pflanzenschutzmitteln, darunter auch die A._____, über die laufende Konsultation zu den bevorstehenden Änderungen von Anhang 1 PSMV und stellte ihnen den Änderungsentwurf samt Erläuterungen zu.

D.c Diese Änderungen der PSMV traten am 1. Juli 2021 in Kraft (vgl. Verordnung des WBF vom 17. Mai 2021 [AS 2021 321]).

E.

Ebenfalls mit Verfügung vom 1. Juli 2021 verfügte das BLW Folgendes:

"1. Die Bewilligung für das Inverkehrbringen des Produktes X._____ der A._____ [...] wird widerrufen.

2. Für den Abbau von Lagervorräten wird eine Ausverkaufsfrist bis 30. September 2021 gewährt.

(...)"

Zur Begründung führte das BLW aus, der Wirkstoff Epoxiconazol sei mit Inkrafttreten der Änderung der PSMV per 1. Juli 2021 aus der Wirkstoffliste in Anhang 1 gestrichen worden. Gemäss Art. 17 Abs. 1 Bst. a PSMV könne ein Pflanzenschutzmittel nur bewilligt werden, wenn alle in ihm enthaltenen Wirkstoffe genehmigt seien. Die genehmigten Wirkstoffe seien in Anhang 1 PSMV aufgeführt. Nach Art. 29 Abs. 3 Bst. a PSMV müsse die Bewilligung des Pflanzenschutzmittels widerrufen werden, wenn die Anforderungen nach Art. 17 PSMV nicht mehr erfüllt seien bzw. der enthaltene Wirkstoff nicht mehr genehmigt sei. Für das Inverkehrbringen bestehender Lagerbestände räume das BLW A._____ eine Ausverkaufsfrist bis zum 30. September 2021 ein. Das Produkt X._____ dürfe keinesfalls noch hergestellt oder importiert werden.

F.

F.a Gegen diese Verfügung erhob A._____ (nachfolgend: Beschwerdeführerin) am 6. September 2021 Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht. Sie verlangt unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten

des BLW, es sei Ziff. 2 der Verfügung vom 1. Juli 2021 aufzuheben, und es sei eine Frist für das Inverkehrbringen der Lagervorräte des Produktes X._____ von 12 Monaten und eine Frist für die Verwendung von 18 Monaten, je ab Rechtskraft des Beschwerdeentscheids, zu gewähren.

Daneben stellte die Beschwerdeführerin den Verfahrens Antrag, das BLW sei im Sinn einer vorsorglichen Massnahme zu verpflichten, den an der Herstellung sowie den am Handel, Vertrieb und Verbrauch von Pflanzenschutzmitteln in der Schweiz beteiligten Parteien mitzuteilen, dass die Beschwerdeführerin gegen die Verfügung des BLW Beschwerde eingereicht und diese bis zum Entscheid des Gerichts aufschiebende Wirkung habe.

Zur Begründung ihrer materiellen Anträge rügt die Beschwerdeführerin im Wesentlichen, die angefochtene Verfügung verstosse gegen das Rückwirkungsverbot (Art. 5 Abs. 3 und Art. 9 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV, SR 101]), sei unter dem Gesichtspunkt der fehlenden Angemessenheit (Art. 49 Bst. e VwVG) der gewährten Übergangsfristen aufzuheben, verstosse gegen die Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) und verletze das Verhältnismässigkeitsgebot (Art. 5 Abs. 2 und Art. 36 BV). Ebenfalls rügt sie eine Verletzung des Rechtsgleichheitsgebots (Art. 9 BV). Die angesetzten Fristen seien willkürlich und das BLW habe einen qualifizierten Ermessensfehler begangen.

Die Beschwerdeführerin bringt vor, sie habe im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Änderungen der PSMV am 1. Juli 2021 über Lagerbestände von (...) Litern des Produktes X._____ mit einem Einkaufswert von Fr. (...) bzw. einem Verkaufswert von Fr. (...) verfügt. Das Pflanzenschutzmittel sei zum grössten Teil im ersten Halbjahr auf die zu schützenden Kulturen aufzubringen. Folglich würden in den Sommermonaten für das laufende Jahr keine weiteren Einheiten des Produkts mehr verkauft. Denn die Anwender würden sich mehrere Monate vor der Anwendung damit eindecken. Die angesetzten Ausverkaufs- und Aufbrauchfristen seien nicht geeignet, einen geordneten Abbau der Lagerbestände zu ermöglichen, da bei den gesetzten Fristen keine Vegetationsperiode mehr zur Verfügung stehen werde. Die Unverhältnismässigkeit dieser Fristen sei offenkundig. Mit Inkrafttreten der Änderungen der PSMV am 1. Juli 2021 hätten die vorrätigen Produkte mit einem Schlag nicht mehr verkauft werden können und seien wertlos geworden. Bereits vor diesem Zeitpunkt habe unter den Verwendern Verunsicherung geherrscht, als sich herumgesprochen habe, dass das BLW unverhältnismässige Aufbrauchfristen anzusetzen gedenke. Die Wirkstoffhersteller setzten erhebliche Mindestbestellmengen. Die Beschwerdefüh-

rerin sei deshalb gezwungen, jeweils eine mehr als die für ein Jahr absetzbare Menge zu bestellen. Es sei damit zu rechnen, dass die bei den Verwendern und Wiederverkäufern liegenden Vorräte angesichts der kurzen Aufbrauchfristen an die Beschwerdeführerin retourniert würden. Der Beschwerdeführerin drohten daher Kaufpreiserstattungen. Zudem drohten ihr Entsorgungskosten, da sie aufgrund von Art. 70 Abs. 1 PSMV verpflichtet sei, nicht mehr verwendete Pflanzenschutzmittel zurückzunehmen und fachgerecht zu entsorgen. Die Beschwerdeführerin gehe davon aus, dass sie bei Aufbrauchfristen von 12 Monaten ungefähr 90% des Wertes ihres Lagers realisieren könnte.

F.b Die Beschwerdeführerin erhob am 6. September 2021 ebenfalls Beschwerde gegen drei weitere Verfügungen des BLW vom 1. Juli 2021. Die Beschwerdeverfahren betreffend diese Verfügungen werden beim Bundesverwaltungsgericht unter den Verfahrensnummern B-3971/2021, B-3973/2021 und B-3974/2021 geführt.

G.

Mit Vernehmlassung vom 16. September 2021 beantragt das BLW unter Kostenfolge zu Lasten der Beschwerdeführerin, die Beschwerde sei vollumfänglich abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei.

In prozessualer Hinsicht verlangte sie, der Beschwerde sei die aufschiebende Wirkung zu entziehen und die beantragte vorsorgliche Massnahme sei abzuweisen. Ebenfalls sei der sinngemässe Antrag der Beschwerdeführerin auf Verfahrensvereinigung mit den Verfahren B-3971/2021, B-3973/2021 und B-3974/2021 abzuweisen.

Zur Begründung wiederholte das BLW im Wesentlichen die Begründung der angefochtenen Verfügung. Zudem führt es zusammenfassend aus, die Beschwerdeführerin hätte als erfahrenes Handelsunternehmen im Bereich Pflanzenschutzmittel bereits ab Anfang 2020 und spätestens mit Veröffentlichung des bundesrätlichen Beschlusses betreffend die Änderung der PSMV vom 11. November 2020 am 15. Dezember 2020 einplanen müssen, dass epoxiconazolhaltige Pflanzenschutzmittel nur noch bis im Herbst 2021 verkauft und verwendet werden dürften.

H.

Die Beschwerdeführerin nahm mit Replik vom 27. September 2021 Stellung zur Vernehmlassung des BLW. Sie hält ihre prozessualen Anträge aufrecht und passt die materiellen Anträge leicht an (vgl. E. 4) Zusätzlich stellt

sie den Verfahrens Antrag, das vorliegende Verfahren sei mit den Verfahren B-3971/2021, B-3973/2021 und B-3974/2021 zu vereinigen.

I.

Mit Zwischenverfügung vom 30. September 2021 wies das Bundesverwaltungsgericht den die Ausverkaufsfrist betreffenden Antrag des BLW auf Entzug der aufschiebenden Wirkung ab. Den – ebenfalls die Ausverkaufsfrist betreffenden – Antrag der Beschwerdeführerin auf Erlass vorsorglicher Massnahmen hiess es teilweise gut. Es wies das BLW einstweilen an, die an Herstellung, Handel, Vertrieb und Verbrauch von Pflanzenschutzmitteln beteiligten Parteien mittels einer Mitteilung auf seiner Homepage über die Beschwerde und deren aufschiebende Wirkung hinzuweisen. Ebenfalls erstreckte das Bundesverwaltungsgericht die Frist zur Verwendung des Pflanzenschutzmittels X. _____ als vorsorgliche Massnahme einstweilen bis zum 31. Mai 2022 und wies das BLW einstweilen an, eine entsprechende Mitteilung über die Verlängerung der Verwendungsfrist auf seiner Homepage aufzuschalten.

J.

Mit Eingabe vom 6. Oktober 2021 hält das BLW an den in seiner Vernehmlassung vom 16. September 2021 gestellten Rechtsbegehren fest. Es verzichte auf die Einreichung einer detaillierten Duplik.

K.

Die Beschwerdeführerin nahm mit Eingabe vom 20. Oktober 2021 Stellung zur Duplik des BLW. Im Wesentlichen führt sie aus, das BLW stelle in seiner Vernehmlassung weder die von der Beschwerdeführerin geltend gemachten Sachverhaltselemente noch die sich daraus ergebenden rechtlichen Schlussfolgerungen in Abrede. Damit sei ihr Standpunkt unangefochten.

L.

Mit Schreiben vom 20. Dezember 2021 teilte das BLW dem Bundesverwaltungsgericht mit, dass die rechtliche Vertretung im vorliegenden Verfahren ab 1. Januar 2022 vom Rechtsdienst des Bundesamtes für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV, nachfolgend: Vorinstanz) übernommen werde, da ab diesem Zeitpunkt die Zulassungsstelle für Pflanzenschutzmittel dem BLV zugewiesen sei.

M.

Die Stiftung WWF, welcher das BLW die angefochtene Verfügung mit

Schreiben vom 11. August 2021 eröffnet hatte, verzichtete darauf, als Beschwerdeführerin am vorliegenden Verfahren teilzunehmen.

N.

Auf weitere Vorbringen der Parteien und die eingereichten Akten wird, soweit erforderlich, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

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

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.).

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

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

2.

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

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

3.

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 Parteibehren (BGE 133 II 35 E. 2; Urteil des BVGer B-7126/2017 vom 17. Dezember 2019 E. 2.1 m.w.H.).

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

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

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

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

4.

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

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

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).

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.

5.

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

5.2 Demgegenüber äussert sich die angefochtene Verfügung – wie vorne erwähnt – nicht zur Verwendungsfrist. Diese ergibt sich vielmehr direkt aus Art. 86f PSMV. Auch wenn die Verwendungsfrist der Beschwerdeführerin gegenüber nicht individuell-konkret verfügt wurde, betrifft sie diese dennoch. Denn die Beschwerdeführerin kann ihr Produkt – wie in E. 3.4 beschrieben – mangels Nachfrage nicht mehr verkaufen, wenn die Anwender es nicht mehr verwenden dürfen. Insofern ist die Beschwerdeführerin auch von der Verwendungsfrist besonders berührt. Sie kann im Rahmen einer akzessorischen Normenkontrolle die Überprüfung der Rechtmässigkeit der entsprechenden Verordnungsbestimmung verlangen und hat ein schutzwürdiges Interesse an der Verlängerung der Verwendungsfrist. Die Legitimation der Beschwerdeführerin ist somit auch insofern zu bejahen.

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

5.4 Auf die Beschwerde ist daher einzutreten.

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).

7.

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.).

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

8.

8.1 Pflanzenschutzmittel sind Wirkstoffe und Zubereitungen, die u.a. dazu bestimmt sind, Pflanzen und Pflanzenerzeugnisse vor Schadorganismen zu schützen oder deren Einwirkung vorzubeugen, unerwünschte Pflanzen oder Pflanzenteile zu vernichten oder auf ein unerwünschtes Pflanzenwachstum Einfluss zu nehmen (vgl. Art. 4 Abs. 1 Bst. e des Bundesgesetzes vom 15. Dezember 2000 über den Schutz vor gefährlichen Stoffen und Zubereitungen [Chemikaliengesetz, ChemG; SR 813.1]). Das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln bedarf einer Zulassung (Art. 6 Bst. b ChemG). Eine Zulassung bedingt als elementare Voraussetzung, dass das Pflanzenschutzmittel bei der vorgesehenen Verwendung insbesondere keine unannehmbaren Nebenwirkungen auf die Gesundheit des Menschen oder von Nutz- und Haustieren hat (Art. 6 Bst. b i.V.m. Art. 11 Abs. 1 ChemG; zum Ganzen Urteil des BVGer B-6721/2018 vom 30. April 2021 E. 3.3.1).

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

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

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

8.4 Für Pflanzenschutzmittel gibt es nach Art. 15 PSMV folgende Arten der Zulassung: Zulassung aufgrund eines Bewilligungsverfahrens (Bst. a), Zulassung aufgrund der Aufnahme in eine Liste von im Ausland zugelassenen Pflanzenschutzmitteln, die in der Schweiz bewilligten Pflanzenschutzmitteln entsprechen (Bst. b), Zulassung zur Bewältigung einer Notfallsituation (Bst. c) sowie Zulassung für Pflanzenschutzmittel, die ausschliesslich genehmigte Grundstoffe enthalten (Bst. d). Die Voraussetzungen für die Bewilligungserteilung sind in Art. 17 PSMV festgehalten. Art. 18 PSMV enthält Anforderungen an die Form der Bewilligung, Art. 21 ff. PSMV regeln das Bewilligungsverfahren.

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

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

9.

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

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 PSMV vom 17. November 2021; AS 2020 760) zuständig für die Aktualisierung von Anhang 1 PSMV.

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.

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

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

"Pflanzenschutzmittel, die Wirkstoffe enthalten, die mit der Änderung vom 17. Mai 2021 aus Anhang 1 gestrichen werden, dürfen bis zu den folgenden Daten in Verkehr gebracht und verwendet werden:

[...]

Gebrauchliche Bezeichnung, Kennnummer des Wirkstoffs	Frist für das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln, die den Wirkstoff enthalten	Frist für die Verwendung von Pflanzenschutzmitteln, die den Wirkstoff enthalten
--	---	---

[...]

Epoxiconazol	30.09.2021	31.10.2021"
--------------	------------	-------------

10.

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

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

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

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

11.

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

12.

Als Erstes ist nachfolgend die Verletzung des Rückwirkungsverbots zu prüfen.

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

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. Verordnungsgebers und

hängt vom angestrebten Zweck ab, auf welchen Zeitpunkt eine Neuregelung in Kraft gesetzt werden soll (BGE 123 II 433 E. 9).

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

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

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

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

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

13.

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

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

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 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.

13.4 Läuft eine Wirkstoffgenehmigung – wie im Fall von Epoxiconazol – in der EU am in der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 540/2011 vorgesehenen Datum aus bzw. wird keine Verordnung zur Nichterneuerung der Genehmigung erlassen, so sind die EU-Mitgliedstaaten gemäss Art. 44 Abs. 3 Bst. a i.V.m. Art. 29 Abs. 1 Bst. a EU PSMV verpflichtet, die Zulassungen für Pflanzenschutzmittel, welche diesen Wirkstoff enthalten, zu widerrufen. Sie können gestützt auf Art. 46 EU PSMV etwaige Ausverkaufs- und Aufbrauchfristen gewähren. Nach dieser Bestimmung beträgt die Ausverkaufsfrist höchstens sechs Monate und die Aufbrauchfrist zusätzlich höchstens ein Jahr, sofern die Gründe für die Aufhebung der Zulassung nicht den Schutz der Gesundheit von Mensch und Tier oder der Umwelt betreffen. Wird die Erneuerung einer Wirkstoffgenehmigung demgegenüber verweigert (etwa, weil die Genehmigungskriterien nicht mehr erfüllt sind), erlässt die EU-Kommission gemäss Art. 20 Abs. 1 Bst. b EU PSMV eine entsprechende Durchführungsverordnung zur Nichterneuerung der Genehmigung. Diese Verordnung legt gemäss Art. 20 Abs. 2 EU PSMV auch die Ausverkaufs- und Aufbrauchfristen für Pflanzenschutzmittel mit diesem Wirkstoff fest. Soweit die Gründe für die Verweigerung der Erneuerung einer Genehmigung nicht den Schutz der Gesundheit oder der Umwelt betreffen, beträgt die Ausverkaufsfrist ebenfalls höchstens sechs Monate und die Aufbrauchfrist zusätzlich höchstens ein Jahr. In der Regel legt die Durchführungsverordnung ein konkretes Datum fest, bis zu welchem die EU-Mitgliedstaaten die Zulassungen der betroffenen Pflanzenschutzmittel spätestens widerrufen müssen. Ebenfalls nennt sie konkrete Daten, bis zu welchen etwaige Ausverkaufs- bzw. Aufbrauchfristen, welche die Mitgliedstaaten einräumen, spätestens enden müssen (vgl. z.B. Durchführungsverordnung (EU) 2020/2087 der Kommission vom 14. Dezember 2020 zur Nichterneuerung der Genehmigung für den Wirkstoff Mancozeb).

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

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

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

13.6.1 Ausgangspunkt jeder Auslegung ist der Wortlaut (grammatikalische Auslegung). Ist der Text nicht klar und sind verschiedene Interpretationen möglich, muss nach seiner wahren Tragweite gesucht werden (ratio legis), unter Berücksichtigung aller Auslegungselemente (sog. Methodenpluralismus). Dabei ist insbesondere auf den Zweck der Regelung (teleologisches Element), die ihr zugrundeliegenden Wertungen und ihre Bedeutung im Kontext mit anderen Bestimmungen (systematisches Element) sowie die gegenwärtigen tatsächlichen Gegebenheiten und herrschenden Wertvorstellungen (zeitgemässes Element) abzustellen. Die Entstehungsgeschichte (historisches Element) dient als Hilfsmittel, um den Sinn der Norm aufgrund der Absichten der an der Gesetzgebung beteiligten Organe zu ermitteln. Gerade bei der Auslegung neuerer Bestimmungen kommt den Materialien jedoch eine besondere Bedeutung zu. Bleiben bei nicht klarem Wortlaut mehrere Auslegungen möglich, so ist jene zu wählen, die der Verfassung am besten entspricht (BGE 145 II 182 E. 5.1, 141 II 262 E. 4; BVGE 2018 IV/8 E. 5.3; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 175 ff.; je m.w.H.).

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

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

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

13.6.4 Die Erläuterungen zum neuen Art. 10 halten fest (Vernehmlassungsunterlagen, S. 88):

"Das Verfahren zur Streichung von Wirkstoffen, die in der EU nicht mehr zugelassen sind, wird vereinfacht. Das WBF ist befugt, Substanzen, die in der EU vom Markt genommen wurden, im Anschluss an die üblichen Konsultationen aus dem Anhang 1 zu streichen. Es räumt die gleichen Fristen ein, wie sie in der EU für das Inverkehrbringen der Lagerbestände und das Aufbrauchen der Produkte gewährt werden."

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

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

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

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

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

liess die EU-Kommission keine Durchführungsverordnung zur Nichterneuerung der Genehmigung für den Wirkstoff Epoxiconazol i.S.v. Art. 20 Abs. 1 Bst. b EU PSMV (vgl. E. 13.4). Die Wirkstoffgenehmigung für Epoxiconazol endete in der EU somit wie in der Durchführungsverordnung (EU) 2019/168 vorgesehen am 30. April 2020 durch Zeitablauf. Gemäss Art. 44 EU PSMV hebt ein EU-Mitgliedstaat die Zulassung eines Pflanzenschutzmittels auf, wenn die Anforderungen gemäss Art. 29 EU PSMV nicht oder nicht mehr erfüllt sind. Eines der Zulassungskriterien für ein Pflanzenschutzmittel in der EU ist, dass seine Wirkstoffe genehmigt sind (Art. 29 Abs. 1 Bst. a EU PSMV). Da der Wirkstoff Epoxiconazol in der EU nicht mehr genehmigt war, waren die EU-Mitgliedstaaten gemäss Art. 44 i.V.m. Art. 29 Abs. 1 Bst. a EU PSMV verpflichtet, die Zulassungen für Pflanzenschutzmittel mit diesem Wirkstoff zu widerrufen. Sie konnten gemäss Art. 46 "eine Aufbrauchsfrist für Entsorgung, Lagerung, Inverkehrbringen und Verbrauch der bereits bestehenden Lagerbestände einräumen." Die Aufbrauchsfrist beträgt nach Art. 46, sofern die Gründe für die Aufhebung der Zulassung nicht den Schutz der Gesundheit von Mensch und Tier oder der Umwelt betreffen, "höchstens sechs Monate für den Verkauf und den Vertrieb und zusätzlich höchstens ein Jahr für die Beseitigung, die Lagerung und den Verbrauch der Lagerbestände des betreffenden Pflanzenschutzmittels". Die EU-Mitgliedstaaten mussten somit etwaige Ausverkaufsfristen für Lagerbestände gemäss Art. 46 EU PSMV spätestens am 30. Oktober 2020 sowie allfällige Aufbrauchsfrist spätestens am 30. Oktober 2021 enden lassen.

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

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

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

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

13.9.3 Allerdings kann es vorkommen, dass die rasche Umsetzung neuen Rechts aus Sicht der Normadressaten eine nicht zu vertretende Härte zur Folge hätte. Aus Gründen der Rechtsgleichheit, der Verhältnismässigkeit, des Willkürverbots und des Vertrauensschutzes kann es 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 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).

13.9.4 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.).

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

13.9.6 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 Epoxiconazol anzusetzen. So ist nicht erkennbar, dass eine unannehmbare Gefährdung für Mensch, Tier oder Umwelt vorliegt, welche ein möglichst rasches Verwendungsverbot von Pflanzenschutzmitteln mit diesem Wirkstoff gemäss Art. 67 PSMV gebieten würde. Als Grund für den Widerruf der Bewilligung des Produkts X._____ nannte das BLW auch nicht eine als unannehmbare erachtete, potenziell gefährliche Wirkung i.S.v. Art. 31 Abs. 1 PSMV, die das Ansetzen einer Ausverkaufsfrist verbieten würde. Gemäss den Erläuterungen zu Art. 86f PSMV vom 28. Januar 2021 sollen die Ausverkaufs- und Aufbrauchfrist das Inverkehrbringen und die Verwendung der Lagerbestände von epoxiconazolhaltigen Pflanzenschutzmitteln ermöglichen (vgl. Sachverhalt, Bst. D.a). Die Beschwerdeführerin hatte aufgrund von Mindestbestellmengen bereits über ein Jahr im Voraus den Wirkstoff Epoxiconazol bei den Herstellern bestellen müssen. Das in Frage stehende Pflanzenschutzmittel muss zum grössten Teil im ersten Halbjahr, also im Frühling und Sommer, auf die zu schützenden Kulturen angebracht werden. Deshalb sind die im Herbst auslaufenden Übergangsfristen bereits von vornherein nicht geeignet, einen geordneten Abbau der Lagerbestände zu ermöglichen, da bei deren Inkrafttreten keine Vegetationsperiode mehr zur Verfügung stand. Die in Art. 86f PSMV für den Wirkstoff Epoxiconazol vorgebrachten Übergangsfristen sind schliesslich auch nicht zumutbar. Wie die Beschwerdeführerin zu Recht vorbringt, entsteht ihr ein grosser finanzieller Schaden, wenn sie ihre Lagerbestände nicht mehr verkaufen kann. Für sie war erst ab Publikation der Änderung der PSMV vom

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

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

13.10 Da die in Art. 86f PSMV für den Wirkstoff Epoxiconazol festgelegten Ausverkaufs- und Verwendungsfristen dem Verhältnismässigkeitsprinzip widersprechen und sich diese auch nicht aus den vorne in E. 8 erwähnten gesetzlichen Delegationsnormen ergeben, sind sie im vorliegenden Fall nicht anzuwenden und für das Pflanzenschutzmittel X._____ durch verhältnismässige Übergangsfristen zu ersetzen. Diese sollen es der Beschwerdeführerin ermöglichen, sich an die neue Rechtslage anzupassen (vgl. E. 13.9.3; BGE 134 I 23 E. 7.6.1 m.w.H.; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, § 24 N 17). Konkret soll die Übergangsregelung einen geordneten Abbau und Verbrauch der bestehenden Lagerbestände des Pflanzenschutzmittels X._____ ermöglichen. Gleichzeitig soll sie aber nicht über das erforderliche Mass hinausgehen. Da X._____ hauptsächlich im ersten Halbjahr eingesetzt wird, gemäss guter Agrarpraxis aber bis zum 31. August auf die zu schützenden Kulturen angebracht werden kann, erachtet das Bundesverwaltungsgericht auch unter Berücksichtigung der in der EU vorgesehenen Fristen – wie dies die Beschwerdeführerin in ihrer Stellungnahme vom 20. Oktober 2021 beantragt – eine Ausverkaufsfrist bis zum 30. Juni 2022 und eine Verwendungsfrist bis zum 31. August 2022 als verhältnismässig (vgl. auch Urteil B-3826 E. 5.4). Längere Übergangsfristen

wären für die angestrebten Ziele nicht geeignet, da das in Frage stehende Pflanzenschutzmittel im Herbst nicht bzw. kaum verwendet wird.

14.

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

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

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

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

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

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

14.6 Erst als das BLW der Beschwerdeführerin am 4. bzw. 8. Februar 2021 mitteilte, dass das WBF für den Wirkstoff Epoxiconazol eine Ausverkaufsfrist bis zum 30. September und eine Verwendungsfrist bis zum 31. Oktober 2021 vorsehe, waren diese Fristen der Beschwerdeführerin

bekannt. Aus den Akten geht allerdings hervor, dass die interessierten Kreise im Rahmen der Anhörung bemängelten, dass die vorgesehenen Fristen unverhältnismässig kurz seien. Es hätte deshalb durchaus sein können, dass das WBF nach der Anhörung längere Übergangsfristen festlegt. Erst seit der Publikation der Verordnungsänderung vom 17. Mai 2021 am 2. Juni 2021 stand somit definitiv fest, dass die Ausverkaufsfrist bis zum 30. September und die Verwendungsfrist bis zum 31. Oktober 2021 dauern würden. Die Verordnungsänderung trat am 1. Juli 2021 in Kraft.

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

15.

15.1 Gestützt auf die vorangehenden Erwägungen kann Folgendes festgehalten werden: Der Bundesrat änderte per 1. Januar 2021 das Verfahren zur Streichung von Wirkstoffen, die in der EU nicht mehr zugelassen sind, aus Anhang 1 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." Der vorliegende Sachverhalt fiel in die Übergangsphase zwischen dem alten und dem neuen Recht. Eine vollständige Umsetzung von Art. 10 Abs. 1 PMSV war für das WBF bezüglich des Wirkstoffs Epoxiconazol deshalb nur noch teilweise, d.h. bezüglich der am 31. Oktober 2021 endenden Verbrauchsfrist, möglich.

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

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

16.

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

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

17.

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

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).

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

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen. Dispositiv-Ziff. 2 der Verfügung des BLW vom 1. Juli 2021 wird aufgehoben.

2.

Für bestehende Lagerbestände des Pflanzenschutzmittels X. _____ wird eine Ausverkaufsfrist bis zum 30. Juni 2022 und eine Verwendungsfrist bis zum 31. August 2022 festgelegt.

3.

Die Vorinstanz wird angewiesen, die gegenüber Art. 86f PSMV verlängerten Ausverkaufs- und Verwendungsfristen für das Produkt X. _____ in geeigneter Form bekannt zu machen.

4.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

Der von der Beschwerdeführerin geleistete Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 3'000.– wird ihr nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet.

5.

Der Beschwerdeführerin wird zu Lasten der Vorinstanz eine Parteientschädigung von Fr. 4'000.– zugesprochen. Dieser Betrag ist der Beschwerdeführerin nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zu überweisen.

6.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde; Beilage: Rückerstattungsformular)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. [...]; Gerichtsurkunde)
- das Eidgenössische Departement des Innern (Gerichtsurkunde)
- Stiftung WWF Schweiz (Auszug; A-Post)

Die vorsitzende Richterin:

Die Gerichtsschreiberin:

Kathrin Dietrich

Eva Kälin

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 Handen 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. März 2022