

2025 V/2

Auszug aus dem Urteil der Abteilung II
i.S. WWF Schweiz, BirdLife Schweiz gegen Bundesamt für
Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen, Schweizer Obstverband,
Verband Schweizer Gemüseproduzenten
B-2595/2024 vom 23. September 2025

Zulassung Pflanzenschutzmittel. Parteistellung. Naturschutzverbände. Eröffnungsmangel. Mehrfache Erneuerung einer Notfallzulassung.

Art. 40 Abs. 1, 2 und 5 aPSMV. Art. 160b LwG. Art. 38 VwVG. Art. 12 Abs. 1 Bst. b NHG.

1. Parteistellung der Naturschutzverbände im Verfahren zur Zulassung eines Pflanzenschutzmittels (E. 4.2.7 ff.).
2. Pflicht der Naturschutzverbände, sich regelmässig über die publizierten Entwicklungen im Bereich der Pflanzenschutzmittel zu informieren und ab sicherer Kenntnis eines Eröffnungsmangels die ordnungsgemässe Eröffnung zu verlangen oder Beschwerde zu führen (E. 4.2.12–4.2.18).
3. Auslegung von Art. 40 Abs. 5 aPSMV. Zulässigkeit einer mehrfach wiederholten Notfallzulassung, sofern die Voraussetzungen von Art. 40 aPSMV (vgl. Abs. 1–3) bei jeder Verlängerung erfüllt sind (E. 8.4).
4. Richtige und vollständige Feststellung des aktuellen Sachverhalts für die Bejahung der Voraussetzungen einer Notfallzulassung als zwingende Grundlage (E. 10.4 und 10.7).

Homologation de produits phytosanitaires. Qualité de partie. Organisations de protection de la nature. Vice de notification. Renouvellement répété d'une homologation d'urgence.

Art. 40 al. 1, 2 et 5 aOPPh. Art. 160b LAgr. Art. 38 PA. Art. 12 al. 1 let. b LPN.

1. Qualité de partie des organisations de protection de la nature dans le cadre d'une procédure d'homologation d'un produit phytosanitaire (consid. 4.2.7 ss).

2. **Obligation des organisations de protection de la nature de se tenir au courant des publications récentes en matière de produits phytosanitaires et d'exiger une notification régulière ou de former un recours à partir du moment où elles ont connaissance de manière certaine d'un vice de notification (consid. 4.2.12–4.2.18).**
3. **Interprétation de l'art. 40 al. 5 aOPPh. Admissibilité du renouvellement répété d'une homologation d'urgence, dans la mesure où les conditions de l'art. 40 aOPPh (cf. al. 1–3) sont remplies à chaque prolongation (consid. 8.4).**
4. **Nécessité de procéder à une constatation correcte et exhaustive de l'état actuel des faits pour admettre les conditions d'une homologation d'urgence (consid. 10.4 et 10.7).**

Omologazione di prodotti fitosanitari. Qualità di parte. Associazioni per la protezione della natura. Vizio di notifica. Ripetuto rinnovo di un'omologazione d'emergenza.

Art. 40 cpv. 1, 2 e 5 vOPF. Art. 160b LAgr. Art. 38 PA. Art. 12 cpv. 1 lett. b LPN.

1. **Qualità di parte delle associazioni per la protezione della natura nella procedura di omologazione di un prodotto fitosanitario (consid. 4.2.7 segg.).**
2. **Obbligo delle associazioni per la protezione della natura di informarsi regolarmente sulle attuali pubblicazioni in materia di prodotti fitosanitari e di esigere una notifica conforme o di interporre ricorso a partire dalla conoscenza certa di un vizio di notifica (consid. 4.2.12–4.2.18).**
3. **Interpretazione dell'art. 40 cpv. 5 vOPF. Ammissibilità di un ripetuto rinnovo di un'omologazione d'emergenza purché i requisiti dell'art. 40 vOPF (cfr. cpv. 1–3) siano adempiuti ad ogni nuova richiesta (consid. 8.4).**
4. **Necessità di un accertamento corretto e completo dello stato attuale dei fatti per ammettere i presupposti di un'omologazione d'emergenza (consid. 10.4 e 10.7).**

Im Dezember 2023 ersuchten der Schweizer Obstverband und der Verband Schweizer Gemüseproduzenten (nachfolgend: Beschwerdegegner) das

Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV, nachfolgend: Vorinstanz) darum, verschiedene Pflanzenschutzmittel für ein weiteres Jahr als befristete Notfallzulassung nach Art. 40 der Pflanzenschutzmittelverordnung vom 12. Mai 2010 (PSMV, SR 916.161) zu bewilligen.

Mit Allgemeinverfügung vom 2. April 2024 erteilte die Vorinstanz zum fünften Mal hintereinander eine Notfallzulassung und befristete diese bis zum 31. Oktober 2024.

Gegen diese Verfügung erheben der WWF Schweiz und BirdLife Schweiz (nachfolgend: Beschwerdeführende) Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht.

Die Beschwerdeführenden machen insbesondere geltend, dass die Voraussetzungen einer Notfallzulassung gemäss Art. 40 PSMV nicht erfüllt sind.

Das Bundesverwaltungsgericht heisst die Beschwerde im Sinne der Erwägungen gut, soweit es darauf eintritt.

Aus den Erwägungen:

4.2.7 Nach Art. 6 VwVG gelten als Parteien neben Personen, deren Rechte oder Pflichten die Verfügung berühren soll, auch andere Personen, Organisationen oder Behörden, denen ein Rechtsmittel gegen die Verfügung zusteht, das heisst denen ein anderes Bundesgesetz ein Beschwerderecht einräumt (Art. 48 Abs. 2 VwVG). Seit dem bundesgerichtlichen Entscheid vom 12. Februar 2018 (BGE 144 II 218) steht somit neben der Bestätigung des Verbandsbeschwerderechts der Naturschutzverbände auch fest, dass Art. 12 des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG, SR 451) einem beschwerdeberechtigten Naturschutzverband die Parteistellung im jeweiligen Verwaltungsverfahren verschafft.

4.2.8 Der Gesetzgeber hat diesbezüglich inzwischen die neue Bestimmung von Art. 160b des Landwirtschaftsgesetzes vom 29. April 1998 (LwG, SR 910.1) erlassen und per 1. Januar 2025 in Kraft gesetzt (AS 2024 623): Gemäss Art. 160b Abs. 1 LwG können beschwerdeberechtigte Organisationen nach Art. 12 Abs. 1 Bst. b NHG innert 14 Tagen nach der Information über ein Verfahren zur Zulassung eines Pflanzenschutzmittels bei der Zulassungsstelle die Parteistellung beantragen. Für den Fall, dass dies unterlassen wird, hält Art. 160b Abs. 2 LwG fest, dass die betreffende

Organisation vom weiteren Verfahren ausgeschlossen ist. Denn wenn keine Parteistellung beantragt werde, sei dies als Verzicht auf die Teilnahme am Verfahren zu verstehen (vgl. die Botschaft vom 12. Februar 2020 zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik ab 2022 [AP22+], BBl 2020 3955, 4134; [...] zur Frage der Anwendbarkeit der neuen Bestimmung im vorliegenden Beschwerdeverfahren).

4.2.9 Da die von den Beschwerdeführenden vorliegend kritisierten regulären Zulassungsverfahren gemäss dem vorstehend Ausgeführten noch in die Zeit vor diesen Klarstellungen durch das Bundesgericht und den Gesetzgeber fallen, hatten die Beschwerdeführenden damals noch keine Möglichkeit, an den jeweiligen Verwaltungsverfahren als Parteien teilzunehmen und die von ihnen vertretenen Naturschutzinteressen zu verteidigen.

4.2.10 Der Bundesgerichtsentscheid vom 12. Februar 2018 (BGE 144 II 218) bildet in erster Linie ein höchstrichterliches Präjudiz für die zukünftige Handhabung des Beschwerde- und Parteirechts von Naturschutzverbänden gemäss Art. 12 NHG in Verbindung mit Art. 6 VwVG. Zur Frage, inwiefern diese Rechte den Naturschutzverbänden auch bei damals bereits rechtskräftig abgeschlossenen Zulassungsverfahren hätten eingeräumt werden müssen, äussert sich das Bundesgericht nicht. Auch beschränken sich die Erwägungen des Bundesgerichts grundsätzlich auf das damals strittige Verfahren der gezielten Überprüfung von Pflanzenschutzmitteln. Mangels dagegensprechender Gesichtspunkte ist jedoch davon auszugehen, dass die Voraussetzungen des Verbandsbeschwerderechts der Beschwerdeführenden und der damit einhergehenden Parteistellung ohne Weiteres auch hinsichtlich der Zulassungsverfahren erfüllt waren, die im Jahr 2018 bereits rechtskräftig abgeschlossen waren. Die Beschwerdeführenden hatten daher aus heutiger Sicht zu Unrecht keine Möglichkeit, sich als Partei an den vorliegend kritisierten regulären Zulassungsverfahren von Produkten mit dem Wirkstoff Acetamiprid ([...]) zu beteiligen.

4.2.11 Als Folge dieses fehlenden Miteinbezugs der Beschwerdeführenden hat es die damals zuständige Zulassungsstelle Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) auch unterlassen, den Beschwerdeführenden die verfahrensabschliessenden Verfügungen zu eröffnen und sie über mögliche Rechtsmittel zu informieren. Da den Beschwerdeführenden das Partei- und Beschwerderecht hätte zuerkannt werden müssen (E. 4.2.10), leiden die entsprechenden Verfügungen an einem Eröffnungsmangel (KNEUBÜHLER/PEDRETTI, in: Kommentar zum Bundesgesetz über das

Verwaltungsverfahren, 2. Aufl. 2019, Art. 38 N. 17 ff., nachfolgend: VwVG-Kommentar; UHLMANN/SCHILLING-SCHWANK, in: Praxiskommentar VwVG, 3. Aufl. 2023, Art. 38 N. 9 ff., nachfolgend: Praxiskommentar).

4.2.12 Gemäss Art. 38 VwVG darf den Parteien aus einer mangelhaften Eröffnung kein Nachteil erwachsen. Wurde eine Verfügung wie im vorliegenden Fall einer oder mehreren Parteien nicht eröffnet, haben die betroffenen Parteien die Möglichkeit, ab sicherer Kenntnis aller wesentlichen Elemente fristwährend Beschwerde einzureichen, selbst wenn der angefochtene Entscheid anderen Parteien gegenüber bereits in Rechtskraft erwachsen ist (KNEUBÜHLER/PEDRETTI, in: VwVG-Kommentar, a.a.O., Art. 38 N. 18). Dabei ist zu beachten, dass der Grundsatz von Treu und Glauben nicht nur für staatliche Organe, sondern auch für Private gilt (Art. 5 Abs. 3 BV). Privaten bleibt die Berufung auf Art. 38 VwVG daher trotz mangelhafter Eröffnung einer Verfügung verwehrt, wenn sie sich ihrerseits treuwidrig verhalten haben. So dürfen Rechtssuchende, welche Anlass zur Annahme haben, eine Behörde könnte ihnen gegenüber einen Eröffnungsfehler begangen haben, nicht einfach zuwarten. Vielmehr wird erwartet, dass Rechtssuchende ab dem Zeitpunkt der Kenntnisnahme vom Eröffnungsmangel innert zumutbarer Frist die ordnungsgemässe Eröffnung verlangen oder Beschwerde führen.

4.2.13 Für den vorliegend interessierenden Fall der Nichteröffnung gegenüber einer Partei hat das Bundesgericht wiederholt festgehalten, dass die Rechtsmittelfrist in dem Zeitpunkt zu laufen beginnt, in welchem die betroffene Partei vom missliebigen Entscheid auf andere Weise « sichere Kenntnis » erhalten hat. Wer nicht alles nach Treu und Glauben Zumutbare zur Behebung des Eröffnungsmangels ab dieser Kenntnisnahme unternommen hat, kann sich nicht auf die fehlende Eröffnung und die damit gleichzeitig unterbliebene Rechtsmittelbelehrung berufen (vgl. zum Ganzen: KNEUBÜHLER/PEDRETTI, in: VwVG-Kommentar, a.a.O., Art. 38 N. 8 f., 18, 22; UHLMANN/SCHILLING-SCHWANK, in: Praxiskommentar, a.a.O., Art. 38 N. 8, 10, je m.H. auf die Rechtsprechung).

4.2.14 Die Zulassungsstelle von Pflanzenschutzmitteln stellt der Öffentlichkeit Informationen über die nach der PSMV bewilligten Pflanzenschutzmittel und die widerrufenen Bewilligungen sowie über Pflanzenschutzmittel, für die eine Verkaufserlaubnis erteilt wurde, leicht zugänglich und mindestens alle drei Monate aktualisiert in elektronischer

Form zur Verfügung (Art. 45 PSMV, vgl. insb. das Pflanzenschutzmittelverzeichnis der Vorinstanz unter < www.psm.admin.ch >, abgerufen am 05.08.2025).

4.2.15 Von den Beschwerdeführenden darf erwartet werden, dass sie sich regelmässig über die so publizierten Entwicklungen im Bereich der Pflanzenschutzmittel informieren, soweit sie dies für ihre Tätigkeit als relevant erachten. Somit ist davon auszugehen, dass die Beschwerdeführenden die vorliegend akzessorisch angefochtenen Zulassungsverfügungen trotz der beschriebenen Eröffnungsmängel ([...]) bereits zu einem frühen Zeitpunkt zur Kenntnis genommen haben.

4.2.16 Dass die Beschwerdeführenden anschliessend bis zu den Klarstellungen des Bundesgerichts im Jahr 2018 (BGE 144 II 2018) weder die ordnungsgemässe Eröffnung dieser Verfügungen verlangt noch dagegen Beschwerde geführt haben, ist nachvollziehbar. Denn hinsichtlich des Verbandsbeschwerderechts und der Parteistellung der Umweltverbände im Bereich der Pflanzenschutzmittel bestanden rechtliche Unklarheiten. Diese wurden durch den Entscheid des Bundesgerichts jedoch beseitigt, sodass die Beschwerdeführenden über die vorliegend im Raum stehenden Eröffnungsmängel Gewissheit erlangt haben mussten. Nach dem Grundsatz von Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 BV) waren die Beschwerdeführenden daher ab der Kenntnisnahme des Bundesgerichtsentscheids vom 12. Februar 2018 (BGE 144 II 218) gehalten, innert zumutbarer Frist aktiv zu werden, um sich gegebenenfalls gestützt auf Art. 38 VwVG auf ein nachträgliches Beschwerderecht berufen zu können.

4.2.17 Tatsächlich haben die Beschwerdeführenden mehr als sechs Jahre zugewartet: Erst am 10. April 2024 verlangte der Beschwerdeführer Nr. 1 (WWF Schweiz) bei der Vorinstanz Einsicht in die damaligen Bewilligungsakten ([...]), worauf die Beschwerdeführenden mit der Beschwerde vom 26. April 2024 die akzessorische Anfechtung der ursprünglichen Zulassungen von Pflanzenschutzmitteln mit Acetamiprid erklärten. Unter diesen Umständen ist die Berufung auf die festgestellten Eröffnungsmängel ([...]) im Sinne der vorgenannten Grundsätze ([...]) heute nicht mehr fristwährend möglich.

4.2.18 Auf den Antrag der Beschwerdeführenden, eine akzessorische Überprüfung der vorbestehenden regulären Zulassungen von Pflanzenschutzmitteln mit dem Wirkstoff Acetamiprid ([...]) durchzuführen und

diese Zulassungen zu widerrufen, ist daher mangels Vorliegens von jetzt noch anfechtbaren Anfechtungsobjekten nicht einzutreten.

4.3–8.3 (...)

8.4 Die Frage, ob die PSMV die Erneuerung einer Notfallzulassung während mehrerer aufeinanderfolgender Jahre zulässt, ist nachfolgend durch Auslegung zu klären.

8.4.1 Ausgangspunkt jeder Auslegung bildet der Wortlaut der massgeblichen Norm. Die Formulierungen einer Norm in den drei Amtssprachen Deutsch, Französisch und Italienisch sind gleichwertig. Ist der Text nicht ganz klar und sind verschiedene Auslegungen möglich, so muss das Gericht unter Berücksichtigung aller Auslegungselemente – das heisst der historischen, systematischen und teleologischen Auslegung – nach der wahren Tragweite der Norm suchen. Gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist bei der Auslegung von Normen einem pragmatischen Methodenpluralismus zu folgen und es ist abzulehnen, die einzelnen Auslegungselemente einer Prioritätsordnung zu unterstellen (statt vieler: BGE 148 V 265 E. 5.3.3; 142 II 100 E. 4.1; Urteil des BVGer B-3655/2023 vom 31. März 2025 E. 5.1).

8.4.2

8.4.2.1 Die Dauer und Erneuerbarkeit einer Notfallzulassung ist in Art. 40 Abs. 5 PSMV geregelt. Der Wortlaut der Bestimmung lautet wie folgt:

Art. 40 Abs. 5 PSMV

Die Zulassung wird für höchstens ein Jahr erteilt. Sie kann erneuert werden.

8.4.2.2 Dieser Wortlaut sagt eindeutig und unmissverständlich aus, dass die Erneuerung von Notfallzulassungen, welche befristet für eine Dauer von höchstens einem Jahr erteilt worden sind, zulässig ist. Die Formulierung von Art. 40 Abs. 5 PSMV konkretisiert die Umstände, unter welchen eine Notfallzulassung erneuert werden darf, aber nicht weiter, sondern beschränkt sich auf das Verb « erneuern ». Der Sinngehalt dieses Verbs macht grundsätzlich keine Einschränkung, was die Anzahl möglicher Erneuerungen angeht. Eine eindeutige und unmissverständliche Aussage zur Frage, ob Notfallzulassungen auch während mehrerer aufeinanderfolgender Jahre erneuert werden dürfen, lässt sich dem Verb « erneuern » aber nicht entnehmen. Der Wortlaut von Art. 40 Abs. 5 PSVM schliesst eine

mehrmalige Erneuerung einer auf höchstens ein Jahr befristeten Notfallzulassung somit weder aus, noch bezeichnet er eine mehrmalige Erneuerung als zulässig. Dass schon der Wortlaut von Art. 40 Abs. 5 PSMV eine mehrmalige Erneuerung einer Notfallzulassung ausschliesst, wie dies die Beschwerdeführenden behaupten, trifft somit offensichtlich nicht zu.

8.4.2.3 Die italienische (« L'autorizzazione è rilasciata al massimo per un anno. Può essere rinnovata. ») und die französische Fassung (« L'homologation est octroyée pour une durée d'un an au plus. Elle peut être renouvelée. ») von Art. 40 Abs. 5 PSMV weisen je einen gleichwertigen Aussagegehalt wie der deutsche Text auf. Auch aus diesen Fassungen ergeben sich für die Auslegung von Art. 40 Abs. 5 PSMV somit keine klärenden Hinweise.

8.4.2.4 Da der Wortlaut von Art. 40 Abs. 5 PSMV in Bezug auf die mehrfache Erneuerbarkeit einer Notfallzulassung demnach keinen klaren Sinngehalt erkennen lässt, sind die weiteren Auslegungselemente heranzuziehen, um die wahre Normtragweite zu ermitteln.

8.4.3

8.4.3.1 Die historische Auslegung stellt auf den Sinn und Zweck ab, den man einer Norm zur Zeit ihrer Entstehung gab. Eine Norm soll so gelten, wie sie vom Gesetzgeber vorgesehen worden war. Insbesondere bei jungen Erlassen muss dem Willen des Gesetzgebers ein grosses Gewicht beigegeben werden (BVGE 2023 I/3 E. 5.2.1 m.H.). Rechtsvergleichend können bei der historischen Auslegung auch ausländische Regelungen beigezogen werden, wenn sie dem schweizerischen Gesetzgeber als Vorbild gedient haben, ohne dass im Konkreten eine Abweichung festzustellen ist, oder wenn eine bewusste Harmonisierung mit ausländischen Rechtsordnungen angestrebt worden ist (BGE 147 I 57 E. 5.3.2; 133 III 180 E. 3.5, je m.H.).

8.4.3.2 Der Bundesrat hat Art. 40 PSMV am 1. Juli 2011 als Teil der aktuell gültigen PSMV vom 12. Mai 2010 in Kraft gesetzt (AS 2010 2331). Der Wortlaut von Art. 40 PSMV wurde im Wesentlichen aus der vorangehenden aPSMV vom 18. Mai 2005 (AS 2005 3035, AS 2010 2331) übernommen. Die aPSMV vom 18. Mai 2005 bezeichnete die heutige « Zulassung zur Bewältigung einer Notfallsituation » in der damaligen Überschrift des 7. Abschnitts vom 2. Kapitel noch als « Zulassung zur Bewältigung von Ausnahmesituationen ». Ansonsten enthielt die aPSMV vom 18. Mai 2005 mit Art. 31 aPSMV bereits eine überwiegend identische

Bestimmung wie den heutigen Art. 40 PSMV. Den Wortlaut von Art. 40 Abs. 5 PSMV hat der Bundesrat unverändert aus Art. 31 Abs. 5 aPSMV übernommen.

8.4.3.3 Ein stichhaltiger Anhaltspunkt dafür, dass Art. 31 Abs. 5 aPSMV eine wiederholte Erneuerbarkeit von Notfallzulassungen – entgegen dem diesbezüglich ebenfalls offenen Wortlaut (E. 8.4.2.2) – konsequent ausschliessen wollte, ist nicht ersichtlich. Daraus, dass die aPSMV vom 18. Mai 2005 die umstrittene Zulassungsart noch als Zulassung zur Bewältigung von « Ausnahmesituationen » bezeichnete, kann kein solcher Sinn und Zweck zur Zeit der Entstehung der Bestimmung abgeleitet werden. Zwar konkretisiert der Begriff « Ausnahmesituation » durchaus die Umstände, zu deren Bewältigung ein Pflanzenschutzmittel gemäss der damaligen Sichtweise gegebenenfalls beitragen soll. Eine Einschränkung dahingehend, dass eine zur Bewältigung einer Ausnahmesituation gewährte Zulassung keinesfalls wiederholt erneuert werden darf, falls in Folgejahren tatsächlich erneut eine Ausnahmesituation vorliegt, ist diesem Begriff aber nicht zu entnehmen. Was die Beschwerdeführenden diesbezüglich ausführen ([...]), überzeugt daher nicht.

8.4.3.4 Im Juni 2022 ersuchte ein Mitglied der Grünen Fraktion des Nationalrats den Bundesrat unter anderem, die folgende Frage zu beantworten (Interpellation 22.3775, < www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20223775 >, abgerufen am 05.08.2025):

« Wie oft können Notfallzulassungen verlängert werden und wie lange muss gewartet werden, bis eine erneute Notfallzulassung möglich ist? Ist der Bundesrat, wenn es keine Beschränkung gibt, nicht der Auffassung, dass es sich hierbei um Zulassungen < durch die Hintertür > handelt? Wenn nein, warum nicht? Wenn ja, was unternimmt er? »

Der Bundesrat beantwortete diese Frage am 24. August 2022 wie folgt:

« Zulassungen zur Bewältigung einer Notfallsituation werden gemäss Artikel 40 Absatz 1 PSMV für eine begrenzte und kontrollierte Verwendung gewährt, sofern sich eine solche Massnahme angesichts einer nicht anders abzuwehrenden Gefahr für die Pflanzengesundheit als notwendig erweist. Dies trifft meist dann ein, wenn die einzigen wirksamen Produkte vom Markt genommen wurden.

Es gibt keine Regeln, die festlegen, wie oft eine Notfallzulassung erneuert werden kann. Die Situation wird bei jedem Antrag neu bewertet. Wurde beispielsweise in der Zwischenzeit ein Produkt zugelassen, das den gleichen Schutz bietet, wird keine Notfallzulassung gewährt.

Wiederholte Notfallzulassungsanträge führen meist zur Einleitung eines regulären Zulassungsverfahrens. Die Durchführung und Dokumentation der erforderlichen Studien kann mehrere Jahre dauern, so dass es in solchen Fällen gerechtfertigt ist, die Notfallzulassung mehrfach erneuern zu können. Die Ablehnung einer vorläufigen Zulassung kann schwerwiegende Folgen für die Produzenten haben. »

8.4.3.5 Aus dieser Antwort lässt sich entgegen den Beschwerdeführenden ([...]) nicht ableiten, dass der Bundesrat eine mehrmalige Erneuerung einer Notfallzulassung ausschliesslich in jenen Fällen für zulässig hält, in welchen ein reguläres Zulassungsverfahren eingeleitet und hängig ist. Der Bundesrat spricht diese Fallkategorie zwar an. Er bringt aber ebenso unmissverständlich zum Ausdruck, dass die Anzahl, wie oft eine Notfallzulassung erneuert werden kann, nicht festgelegt ist und die Situation bei jedem Antrag neu bewertet wird. Sinngemäss bezeichnet der Bundesrat auch eine wiederholte Erneuerung einer Notfallzulassung als zulässig, sofern die Voraussetzungen von Art. 40 Abs. 1 PSMV gemäss der vorgenommenen Einzelfallprüfung erfüllt sind.

8.4.3.6 Der Vergleich von Art. 40 PSMV und Art. 53 der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln und zur Aufhebung der Richtlinien 79/117/EWG und 91/414/EWG des Rates, ABl. L 309/1 vom 24.11.2009 (nachfolgend: EU-PSMV; [...]) macht weiter deutlich, dass Art. 53 EU-PSMV der schweizerischen Regelung unverkennbar als Vorbild gedient hat. Im Gegensatz zu Art. 40 Abs. 5 PSMV beschränkt das Europäische Recht die Dauer einer Notfallzulassung aber nicht auf ein Jahr, sondern auf lediglich 120 Tage (Art. 53 Abs. 1 EU-PSMV). Zudem sieht die EU-Regelung bei der Erteilung einer Notfallzulassung durch einen Mitgliedstaat eine unverzügliche Informationspflicht der anderen Mitgliedstaaten und der Kommission vor (Art. 53 Abs. 1 EU-PSMV). Letztere kann die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) um eine Stellungnahme oder um wissenschaftliche oder technische Unterstützung ersuchen (Art. 53 Abs. 2 EU-PSMV).

8.4.3.7 Insofern ist die EU-Regelung für das Vorgehen bei Notfallsituationen im Pflanzenschutz strenger als jene der Schweiz, wie auch die

Vorinstanz bestätigt ([...]). Ein generelles Verbot, eine Notfallzulassung mehrfach zu erneuern oder zu verlängern, kennt das EU-Recht aber nicht. Vielmehr sieht Art. 53 Abs. 3 EU-PSMV ausdrücklich ein Regelungsverfahren vor, in welchem darüber zu entscheiden ist, « wann und unter welchen Bedingungen der Mitgliedstaat die Dauer der Massnahme ausdehnen oder die Massnahme wiederholen darf bzw. dies nicht tun darf; oder die Massnahme zurücknehmen oder abändern muss ». Dass eine Wiederholung von Notfallzulassungen in der EU unter keinen Umständen zulässig sein soll, machen selbst die Beschwerdeführenden nicht geltend.

8.4.3.8 Somit lässt sich auch aus einer rechtsvergleichenden Betrachtung nicht herleiten, dass der Sinn und Zweck von Art. 40 Abs. 5 PSMV zur Zeit seiner Entstehung darin bestanden hat, die Erneuerung von Notfallzulassungen konsequent – das heisst ohne Durchführung einer Prüfung der Zulassungsvoraussetzungen im Einzelfall – auf eine einmalige Erneuerbarkeit zu beschränken.

8.4.3.9 Die historische Auslegung ergibt somit, dass Art. 40 Abs. 5 PSMV die Anzahl möglicher Erneuerungen von Notfallzulassungen nicht einschränkt.

8.4.4

8.4.4.1 Bei der systematischen Auslegung wird auf den Sinn abgestellt, welcher einer Norm im Kontext zukommt, sowie auf das Verhältnis, in welchem sie zu anderen Gesetzesvorschriften steht (statt vieler: BGE 150 II 26 E. 3.5).

8.4.4.2 Der Bundesrat hat das Notfallzulassungsverfahren im 6. Abschnitt des 3. Kapitels der PSMV geregelt. Dieses Kapitel trägt den Titel « Pflanzenschutzmittel » und enthält in seinem 1. Abschnitt zunächst « Allgemeine Bestimmungen ». Mit diesen werden Pflanzenschutzmittel der Bewilligungspflicht unterstellt (Art. 14 PSMV), worauf Art. 15 PSMV die Zulassungsarten auflistet, welche es für Pflanzenschutzmittel gibt. Weiter weist die allgemeine Bestimmung von Art. 16 PSMV einschränkend darauf hin, dass die Beantragung einer Zulassung und das Innehaben einer Bewilligung einen Wohnsitz, Geschäftssitz oder eine Zweigniederlassung in der Schweiz erfordert. Eine andere Einschränkung, welche bei den verschiedenen Zulassungsarten zu beachten wäre, machen die allgemeinen Bestimmungen im 1. Abschnitt des 3. Kapitels nicht.

8.4.4.3 Art. 15 PSMV nennt vier Zulassungsarten und bezeichnet diese mit den Buchstaben a–d. Dies bringt zum Ausdruck, dass die vier Zulassungsarten grundsätzlich als eigenständige Unterkategorien zu betrachten sind. In diesem Sinne behandelt die PSMV anschliessend auch jede Zulassungsart auf derselben systematischen Ebene, das heisst widmet jeder Zulassungsart je mindestens einen eigenen Abschnitt des 3. Kapitels (vgl. die Verweise in Art. 15 Bst. a–d PSMV). Das reguläre Zulassungsverfahren nach Art. 17 ff. PSMV regelt die PSMV an erster und die Notfallzulassung nach Art. 40 PSMV an dritter Stelle. Entgegen den Beschwerdeführenden lässt sich dieser Regelungsreihenfolge kein Hinweis dahingehend entnehmen, dass die PSMV eine wiederholte Erneuerung einer Notfallzulassung ausschliesst.

8.4.4.4 Zu beachten ist weiter, dass Art. 40 Abs. 5 PSMV Teil der Regelung von Art. 40 PSMV bildet. Die Anforderungen, welche die Abs. 1–3 von Art. 40 PSMV für die Erteilung einer Notfallzulassung aufstellen ([...]), gelten daher auch für jede Erneuerung einer Notfallzulassung nach Art. 40 Abs. 5 PSMV. Dabei beschränkt Art. 40 Abs. 2 PSMV die « Bewertung » der Zulassungsstelle im Notfallzulassungsverfahren « auf allgemein bekannte Tatsachen und Angaben ». Gleichzeitig setzt Art. 40 Abs. 2 PSMV aber voraus, dass die Zulassungsstelle – in korrekter Anwendung dieses Prüfmassstabs – insbesondere die Voraussetzungen von Art. 17 Abs. 1 Bst. e PSMV als erfüllt erachtet. Danach muss das Pflanzenschutzmittel unter Berücksichtigung der neuesten wissenschaftlichen und technischen Erkenntnisse die Anforderungen nach Art. 4 Abs. 5 PSMV erfüllen, wonach ein Pflanzenschutzmittel insbesondere weder schädliche Auswirkungen auf die Gesundheit von Menschen noch unannehmbare Auswirkungen auf die Umwelt haben darf ([...]). Diese Voraussetzungen beinhalten keine Einschränkung in Bezug auf die Anzahl möglicher Erneuerungen, sondern setzen « einzig » voraus, dass sie als Ergebnis der im konkreten Anwendungsfall durchgeführten Einzelfallprüfung erwiesenermassen vorliegen.

8.4.4.5 Eine Einschränkung der Anzahl möglicher Erneuerungen einer Notfallzulassung lässt sich im Übrigen auch nicht aus dem Wortlaut von Art. 40 Abs. 1 PSMV ableiten, wonach die Zulassungsstelle Pflanzenschutzmittel « für eine begrenzte und kontrollierte Verwendung » mit einer Notfallzulassung bewilligen kann. Die diesbezügliche Argumentation der Beschwerdeführenden übersieht, dass die Dauer und Erneuerbarkeit einer Notfallzulassung abschliessend durch Art. 40 Abs. 5 PSMV geregelt wird,

während die Abs. 1–3 von Art. 40 PSMV die verschiedenen inhaltlichen Voraussetzungen nennen, welche erfüllt sein müssen, damit eine Notfallzulassung im Einzelfall gewährt oder gegebenenfalls erneuert werden kann ([...]). Der von den Beschwerdeführenden angerufene Satzteil von Art. 40 Abs. 1 PSMV stellt ebenfalls eine inhaltliche Anforderung auf, die bei der Erteilung oder Erneuerung einer Notfallzulassung erfüllt sein muss. Der Vorinstanz ist indes zuzustimmen, dass sich das Wort « begrenzte » in Art. 40 Abs. 1 PSMV unmissverständlich nicht auf die Dauer und Erneuerbarkeit einer Notfallzulassung bezieht, sondern auf den konkreten Einsatz des Pflanzenschutzmittels (Anzahl Anwendungen pro Jahr, Indikationen etc.).

8.4.4.6 Der Sinn von Art. 40 Abs. 5 PSMV ist schliesslich auch im Kontext der Überschrift von Art. 40 PSMV sowie von Art. 1 Abs. 1 und 4 PSMV zu sehen. Die Überschrift von Art. 40 PSMV entspricht dem Titel des 6. Abschnittes des 3. Kapitels der PSMV und hat den folgenden Wortlaut: « 6. Abschnitt: Zulassung zur Bewältigung einer Notfallsituation ». Gemäss Art. 1 Abs. 1 PSMV soll die PSMV namentlich sicherstellen, dass Pflanzenschutzmittel bei vorschriftsgemäsem Umgang keine unannehmbaren Nebenwirkungen auf Mensch, Tier und Umwelt haben. Art. 1 Abs. 4 PSMV hält fest, dass die Bestimmungen der PSMV auf dem Vorsorgeprinzip beruhen, mit dem sichergestellt werden soll, dass in Verkehr gebrachte Wirkstoffe und Produkte die Gesundheit von Mensch und Tier sowie die Umwelt nicht beeinträchtigen. Um dem damit zum Ausdruck gebrachten Zweck der PSMV nachzukommen, muss die Zulassungsstelle im Sinne der oben beschriebenen Einbettung von Art. 40 Abs. 5 PSMV ins Notfallzulassungsverfahren (E. 8.4.4.4) bei jeder Prüfung eines Gesuchs um Erneuerung einer Notfallzulassung sicherstellen und überzeugend belegen, dass tatsächlich eine zu bewältigende Notfallsituation vorliegt, wobei das fragliche Pflanzenschutzmittel unter Berücksichtigung der im Entscheidzeitpunkt bekannten neuesten wissenschaftlichen und technischen Erkenntnisse keine unannehmbaren Nebenwirkungen auf Mensch, Tier und Umwelt haben darf. Eine vorgängige Beschränkung der Anzahl möglicher Erneuerungen einer Notfallzulassung lässt sich weder aus der Überschrift von Art. 40 PSMV noch aus Art. 1 Abs. 1 und 4 PSMV ableiten. Dasselbe gilt im Übrigen für die von den Beschwerdeführenden zusätzlich angerufenen – dem Schutz von Gesundheits- und Umweltinteressen dienenden – Verfassungsbestimmungen ([...]).

8.4.4.7 Die Einbettung von Art. 40 Abs. 5 PSMV in das weitere Normengefüge macht daher deutlich, dass die Notfallzulassung eine eigenständige Zulassungsart ist, welche erteilt und gegebenenfalls auch erneuert werden kann, sofern eine Notfallzulassung im konkreten Einzelfall tatsächlich angesichts einer nicht anders abzuwehrenden « Gefahr für die Pflanzengesundheit » zur Bewältigung einer Notfallsituation notwendig ist (Art. 40 Abs. 1 PSMV) und auch die weiteren Voraussetzungen gemäss den Abs. 2 und 3 von Art. 40 PSMV erfüllt sind.

8.4.4.8 Die systematische Auslegung ergibt somit ebenfalls keine Anhaltspunkte dafür, dass Art. 40 Abs. 5 PSMV eine Limite vorsieht, wie oft eine Notfallzulassung unter den genannten Voraussetzungen erneuert werden kann.

8.4.5 Als Zwischenergebnis ist somit festzuhalten, dass Art. 40 Abs. 5 PSMV die Erneuerung einer Notfallzulassung während mehrerer aufeinanderfolgender Jahre im Sinne der Auslegung des Wortlauts unter Mitberücksichtigung des historischen und systematischen Auslegungselements zulässt, falls alle Voraussetzungen von Art. 40 PSMV an die Gewährung einer Notfallzulassung (vgl. Abs. 1–3 [...]) im betreffenden Einzelfall erfüllt sind.

8.4.6 Dieses vorläufige Auslegungsergebnis ist nachfolgend ergänzend aus teleologischer Sicht auf seine Tragfähigkeit hin zu prüfen.

8.4.6.1 Bei der teleologischen Auslegung ist nach dem Zweck, dem Sinn und den dem Text zugrunde liegenden Wertungen zu forschen, namentlich nach dem durch die Norm geschützten Interesse (statt vieler BGE 149 II 43 E. 3.2; Urteil des BVGer A-1825/2024 vom 1. April 2025 E. 2.2.2).

8.4.6.2 Der Vorinstanz ist zuzustimmen, dass der Sinn und Zweck einer – erstmaligen wie wiederholten – Notfallzulassung darin besteht, eine Notfallsituation angesichts einer nicht anders abzuwehrenden « Gefahr für die Pflanzengesundheit » bewältigen zu können. Dies geht ohne Weiteres aus dem Titel des 6. Abschnitts des 3. Kapitels der PSMV (« Zulassung zur Bewältigung einer Notfallsituation »), dem Wortlaut von Art. 40 Abs. 1 PSMV (« sofern sich eine solche Massnahme angesichts einer nicht anders abzuwehrenden Gefahr für die Pflanzengesundheit als notwendig erweist ») und der oben beschriebenen Eingliederung der Notfallzulassung in die PSMV als eigenständige Zulassungsart (E. 8.4.4.7) hervor.

8.4.6.3 Der genannte Sinn und Zweck einer Notfallzulassung stimmt im Sinne der vorstehenden Ausführungen (E. 8.4.4.6) mit der allgemeinen

Zweckbestimmung der PSMV gemäss Art. 1 Abs. 1 und 4 PSMV durchaus überein. Letztere führt daher zu keinem anderslautenden Sinn und Zweck der Notfallzulassung.

8.4.6.4 Ein generelles Verbot einer wiederholten Erneuerung einer Notfallzulassung würde bedeuten, dass eine erwiesenermassen wiederholt auftretende « Gefahr für die Pflanzengesundheit », für deren Bekämpfung effektiv keine alternativen Möglichkeiten zur Verfügung stehen, unter keinen Umständen unter Zuhilfenahme eines geeigneten und notfallmässig zugelassenen Pflanzenschutzmittels bewältigt werden dürfte. Eine solche Sichtweise vereitelt den beschriebenen Sinn und Zweck einer Notfallzulassung, weshalb sie nicht in Betracht gezogen werden kann.

8.4.6.5 Demnach wird das in E. 8.4.5 festgehaltene Zwischenergebnis der Auslegung durch die teleologische Auslegung bestätigt.

8.5–9.3 (...)

10.

10.1 Nach Art. 12 VwVG gilt im Verwaltungsverfahren des Bundes der Untersuchungsgrundsatz, wonach es Sache der Behörde ist, den Sachverhalt von Amtes wegen festzustellen und dazu soweit nötig Beweis zu erheben (AUER/BINDER, in: VwVG-Kommentar, a.a.O., Art. 12 N. 7; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl. 2022, Rz. 782; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. Aufl. 2013, Rz. 1133; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2020, Rz. 988, 990). Im Rahmen des Untersuchungsgrundsatzes sind von der Behörde die rechtserheblichen Tatsachen richtig und vollständig abzuklären, also jene faktischen Entscheidungsgrundlagen, die für die Regelung des infrage stehenden Rechtsverhältnisses relevant sind (BGE 143 II 425 E. 5.1; AUER/BINDER, in: VwVG-Kommentar, a.a.O., Art. 12 N. 2; KRAUSKOPF/WYSSLING, in: Praxiskommentar, a.a.O., Art. 12 N. 22, 28; vgl. in diesem Sinne auch den Beschwerdegrund der « unrichtigen oder unvollständigen Feststellung des rechtserheblichen Sachverhaltes » gemäss Art. 49 Bst. b VwVG). Die Untersuchungspflicht der Behörde wird durch die Mitwirkungspflichten der Parteien nach Art. 13 VwVG ergänzt. In einem Verfahren, das eine Partei durch ihr Begehren einleitet, ist die Partei gemäss Art. 13 Abs. 1 Bst. a VwVG verpflichtet, an der Feststellung des Sachverhalts mitzuwirken.

10.2 Das vorliegend interessierende Verfahren um Erneuerung einer Notfallzulassung nach Art. 40 PSMV wird durch das entsprechende Gesuch der Gesuchstellenden (d.h. vorliegend der Beschwerdegegner) eingeleitet. Dieses Gesuch wird durch die Stellungnahmen der Beurteilungsstellen, deren Zuständigkeitsbereiche betroffen sind und welche die Vorinstanz beiziehen muss (Art. 73 Abs. 2 PSMV), ergänzt. Aufgrund des Untersuchungsgrundsatzes kommen gegebenenfalls von Amtes wegen vorzunehmende weitere Abklärungen der Vorinstanz hinzu. Im Ergebnis müssen für die Erneuerung einer Notfallzulassung sämtliche Voraussetzungen von Art. 40 PSMV gestützt auf den richtig und vollständig festgestellten rechtserheblichen Sachverhalt im gewünschten Erneuerungszeitraum vorliegen.

10.3 Aufgabe der Vorinstanz war es daher vorliegend insbesondere, die faktischen Entscheidungsgrundlagen, welche für die Beurteilung der von Art. 40 Abs. 1 PSMV geforderten « Gefahr für die Pflanzengesundheit » relevant sind, richtig und vollständig abzuklären. Da die Beschwerdegegner die Erneuerung der Notfallzulassung für die Saison 2024 beantragt haben, hatte die Vorinstanz zu untersuchen, ob eine « Gefahr für die Pflanzengesundheit » in diesem Erneuerungszeitraum – das heisst ab dem Frühjahr bis in den Herbst 2024 – zu bejahen ist. Die Beschwerdegegner, welche das Notfallzulassungsverfahren eingeleitet haben, waren dabei aufgrund ihrer Mitwirkungspflicht (Art. 13 Abs. 1 Bst. a VwVG) auch selbst verpflichtet, nachvollziehbar und mit stichhaltigen Belegen aufzuzeigen, dass in der Saison 2024 von einer (nicht anders abzuwehrenden) « Gefahr für die Pflanzengesundheit » ausgegangen werden muss.

10.4 Wie die Vorinstanz zu Recht betont ([...]), muss eine Notfallzulassung grundsätzlich möglichst bereits vor dem Auftreten von (weiteren) Schäden an Pflanzenkulturen zur Verfügung stehen. Die Prüfung der Voraussetzungen gemäss Art. 40 PSMV erfordert daher eine Abschätzung der voraussichtlichen zukünftigen Entwicklung, falls die Notfallzulassung verweigert würde. Grundlage dieser Prognose ist jedoch, dass die Vorinstanz vorab die im Beurteilungszeitpunkt aktuelle Befalls- beziehungsweise Gefährdungssituation richtig und vollständig feststellt und mit aktuellen Daten überzeugend belegt. Eine schlüssige Prognose für die im Einzelfall massgebliche neue Zulassungsperiode kann erst gestützt darauf vorgenommen werden. Dabei haben sich die Vorinstanz beziehungsweise die von ihr beigezogenen Beurteilungsstellen wie die Gesuchsteller nachvoll-

ziehbar mit der Entwicklung der Schädlingspopulation in der Vorjahresperiode (unter Miteinbezug der Wirkung von laufenden Bekämpfungsmassnahmen und beispielsweise der Witterungsverhältnisse), dem Anfangsbestand der Schädlinge im Beurteilungszeitpunkt sowie dem erwarteten Schädlingsdruck in der Folgeperiode auseinanderzusetzen. Denn erst diese Auseinandersetzung versetzt die Vorinstanz in die Lage, begründet aufzuzeigen, was sie auf die prognostizierte Entwicklung in der beantragten neuen Zulassungsperiode schliessen lässt.

10.5 Die Vorinstanz weist in diesem Zusammenhang grundsätzlich zutreffend darauf hin, dass die Stärke des Auftretens von Wanzen über mehrere Jahre sicher vorherzusagen kaum möglich sei. Diese Argumentation übersieht allerdings, dass Notfallzulassungen von Gesetzes wegen höchstens um ein Jahr verlängert werden können (Art. 40 Abs. 5 PSMV). Etwas anderes wird auch vorliegend nicht verlangt. Inwiefern das Stellen einer schlüssigen Prognose für die Folgeperiode von einem Jahr beziehungsweise einer Bewirtschaftungssaison kaum möglich sein soll, ist nicht ersichtlich. Der Vorinstanz ist es im Gegenteil ohne Weiteres zumutbar, dass sie sich bei jeder Erneuerung einer Notfallzulassung konkret und nachvollziehbar mit der bisherigen Entwicklung der Schädlingspopulation wie der korrekt festgestellten aktuellen Befalls- beziehungsweise Gefährdungssituation im Beurteilungszeitpunkt auseinandersetzt und gestützt darauf eine schlüssige Prognose für die beantragte Folgeperiode stellt.

10.6 Unterlagen, welche sich zur Befalls- beziehungsweise Gefährdungssituation durch einen Schädling in der Vergangenheit äussern und somit nicht aktuell sind, sowie Unterlagen mit Aussagen zur Situation in anderen Ländern geben grundsätzlich keinen Aufschluss über die – vorab richtig und vollständig festzustellende und mit aktuellen Daten überzeugend zu belegende (E. 10.4) – aktuelle Befalls- beziehungsweise Gefährdungssituation in der Schweiz im Beurteilungszeitpunkt. Auch daraus, dass ein Schädling mit einem theoretisch hohen Schadenspotenzial in der Vergangenheit in der Schweiz oder im Ausland Schäden verursacht hat, lässt sich grundsätzlich noch keine « Gefahr für die Pflanzengesundheit » ableiten, die im Beurteilungszeitpunkt tatsächlich vorliegt und ohne neuerliche Notfallzulassung im beantragten neuen Zulassungszeitraum voraussichtlich andauert. Dasselbe gilt für Modellrechnungen, welche auf blossen (Befalls-)Annahmen beruhen und somit ohne Berücksichtigung der realen Situation im Bewilligungszeitpunkt abstrakte Berechnungen simulieren. Massgebend ist indessen stets die Prüfung im Einzelfall.

10.7 Die richtige und vollständige Feststellung des aktuellen Sachverhalts in Bezug auf das Vorliegen einer im Bewilligungszeitpunkt aktuellen Befalls- beziehungsweise Gefährdungssituation stellt, wie erwähnt (E. 10.4), die Grundlage für die Prognose für das Folgejahr dar und ist insofern zwingend. Art. 40 Abs. 1 PSMV räumt der Vorinstanz und den Beurteilungsstellen diesbezüglich kein Ermessen ein (vgl. in diesem Sinne auch das Urteil des BGer 2C_341/2023 vom 30. April 2025 E. 6.4.1. f.). Ein « technisches » Ermessen ist der Vorinstanz lediglich bei der Bewertung der getätigten Abklärungen zuzuerkennen. Dieses « technische » Ermessen muss die Vorinstanz allerdings pflichtgemäss ausüben (vgl. auch dazu das Urteil 2C_341/2023 E. 6.4.2). Dies setzt insbesondere voraus, dass die Bewertung der Vorinstanz auf dem vorab vollständig abgeklärten und aktualisierten Sachverhalt beruht. Ebenso übt die Vorinstanz ihr « technisches » Ermessen nur dann pflichtgemäss aus, wenn sie die Gründe, gestützt auf welche sie auf die von ihr prognostizierte Entwicklung und das Vorliegen einer « Gefahr für die Pflanzengesundheit » im Folgejahr schliesst, nachvollziehbar darlegt und überzeugend zu belegen vermag. Soweit die Vorinstanz etwas anderes vertritt ([...]), kann ihr nicht gefolgt werden.