

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

2C 1034/2022, 2C 1035/2022

Urteil vom 23. Mai 2023

II. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichterin Aubry Girardin, Präsidentin,
Bundesrichter Donzallaz,
Bundesrichterin Hänni,
Gerichtsschreiber Zollinger.

Verfahrensbeteiligte
A. _____ Sàrl,
Beschwerdeführerin,
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Franz Satmer,
Beschwerdeführerin,

gegen

Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen BLV,
Schwarzenburgstrasse 155, 3003 Bern.

Gegenstand
Widerruf der Bewilligung für das Inverkehrbringen eines Pflanzenschutzmittels,

Beschwerden gegen die Urteile des Bundesverwaltungsgerichts, Abteilung II,
vom 7. November 2022 (B-3860/2022 und B-3862/2022).

Sachverhalt:

A.
A. _____ Sàrl mit Sitz in T. _____ (Kanton Genf) ist die schweizerische Gruppengesellschaft des international tätigen Konzerns B. _____. Sie ist für die Pflanzenschutzmittelzulassungen und den Vertrieb dieser Produkte in der Schweiz zuständig. Sie ist die Bewilligungsinhaberin für das Inverkehrbringen des seit 2000 zugelassenen Pflanzenschutzmittels C. _____ sowie des seit 2014 zugelassenen Pflanzenschutzmittels D. _____. Beide Pflanzenschutzmittel werden im Obstbau verwendet und enthalten den Wirkstoff Indoxacarb. Die Europäische Kommission erneuerte am 26. November 2021 die Genehmigung für den Wirkstoff Indoxacarb nicht mehr. Darüber informierte das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) die A. _____ Sàrl im Frühjahr 2022.

B.
Mit Verfügungen vom 1. Juli 2022 widerrief das Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) sowohl die Bewilligung der A. _____ Sàrl für das Inverkehrbringen des Produkts C. _____ als auch die Bewilligung der A. _____ Sàrl für das Inverkehrbringen des Produkts D. _____. Ausserdem gewährte das Bundesamt der A. _____ Sàrl für den Abbau von Lagervorräten jeweils eine Ausverkaufsfrist bis zum 1. Oktober 2022.

B.a. Gegen die beiden Verfügungen vom 1. Juli 2022 gelangte die A. _____ Sàrl am 5. September 2022 je mit Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht (Verfahren B-3860/2022 betreffend das Pflanzenschutzmittel C. _____; Verfahren B-3862/2022 betreffend das Pflanzenschutzmittel D. _____). Den Widerruf der Bewilligungen an sich beanstandete die A. _____ Sàrl nicht. Sie beantragte allerdings, es sei eine Frist für das Inverkehrbringen der Lagervorräte der Pflanzenschutzmittel C. _____ und D. _____ bis zum 30. Juni 2023 und für deren Verwendung bis zum 31. August 2023 zu gewähren. Im Wesentlichen machte sie eine Verletzung von Art. 49 lit. c VwVG, Art. 5 Abs. 2 BV und Art. 36 Abs. 3 BV geltend.

B.b. Das Bundesverwaltungsgericht wies mit den Urteilen B-3860/2022 und B-3862/2022 je vom 7. November 2022 die Beschwerden sowohl betreffend das Pflanzenschutzmittel C._____ als auch betreffend das Pflanzenschutzmittel D._____ ab. Es erwog im Wesentlichen, die Ausverkaufs- und Verwendungsfristen ergäben sich direkt aus dem anwendbaren Verwaltungsrecht. Das Verwaltungsrecht erweise sich im Lichte der gesetzlichen Delegationsnorm als gesetzmässig. Die Anwendung der im Verwaltungsrecht vorgesehenen Fristen auf die vorliegenden Angelegenheiten halte dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit stand. Eine Verletzung der Eigentumsgarantie sei ebenfalls nicht zu erkennen.

C.

Mit Beschwerden in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten vom 15. Dezember 2022 gelangt die A._____ Sàrl gegen die beiden Urteile B-3860/2022 und B-3862/2022 vom 7. November 2022 an das Bundesgericht.

C.a. Die Beschwerdeführerin beantragt betreffend das Pflanzenschutzmittel C._____, es seien das Urteil B-3860/2022 vom 7. November 2022 und die Dispositiv-Ziffer 2 der Verfügung des Bundesamts vom 1. Juli 2022 aufzuheben und es sei eine Frist für das Inverkehrbringen der Lagerbestände des Pflanzenschutzmittels C._____ bis zum 30. Juni 2023 und eine Frist für die Verwendung bis zum 31. August 2023 zu gewähren (Verfahren 2C 1034/2022).

C.b. Betreffend das Pflanzenschutzmittel D._____ verlangt die Beschwerdeführerin, es seien das Urteil B-3862/2022 vom 7. November 2022 und die Dispositiv-Ziffer 2 der Verfügung des Bundesamts vom 1. Juli 2022 aufzuheben und es sei eine Frist für das Inverkehrbringen der Lagerbestände des Pflanzenschutzmittels D._____ bis zum 30. Juni 2023 und eine Frist für die Verwendung bis zum 31. August 2023 zu gewähren (Verfahren 2C 1035/2022).

C.c. Während die Vorinstanz auf eine Vernehmlassung verzichtet, beantragt das Bundesamt die Abweisung der Beschwerden in den Verfahren 2C 1034/2022 und 2C 1035/2022. Sowohl im Verfahren 2C 1034/2022 als auch im Verfahren 2C 1035/2022 repliziert die Beschwerdeführerin mit Eingabe vom 3. März 2023, woraufhin das Bundesamt mit Eingabe vom 14. März 2023 dupliziert. Die Verfahrensbeteiligten halten jeweils an ihren Anträgen fest.

Erwägungen:

1.

Die frist- (Art. 100 Abs. 1 BGG) und formgerecht (Art. 42 BGG) eingereichten Eingaben betreffen eine Angelegenheit des öffentlichen Rechts (Art. 82 lit. a BGG) im Bereich des Landwirtschaftsrechts (Art. 83 BGG). Soweit mit den Beschwerden die Aufhebung der Urteile vom 7. November 2022 verlangt wird, richten sie sich gegen verfahrensabschliessende (Art. 90 BGG) Urteile des Bundesverwaltungsgerichts (Art. 86 Abs. 1 lit. a BGG). Nicht Gegenstand des bundesgerichtlichen Verfahrens bilden hingegen die Dispositiv-Ziffern 2 der beiden Verfügungen des Bundesamts vom 1. Juli 2022. Die Dispositiv-Ziffern 2 der Verfügungen vom 1. Juli 2022 sind durch die vorinstanzlichen Urteile vom 7. November 2022 ersetzt worden und gelten inhaltlich als mitangefochten (Devolutiveffekt; vgl. BGE 134 II 142 E. 1.4). Insoweit die Beschwerdeführerin die Aufhebung der Dispositiv-Ziffern 2 der Verfügungen vom 1. Juli 2022 verlangt, ist auf die Beschwerden nicht einzutreten. Die Beschwerdeführerin ist bereits in den bundesverwaltungsgerichtlichen Verfahren B-3860/2022 und B-3862/2022 als Partei beteiligt gewesen und dort mit ihren Anträgen nicht durchgedrungen. Ausserdem ist sie durch die angefochtenen Urteile in ihren schutzwürdigen Interessen besonders

berührt, da die Vorinstanz die beantragten Fristen nicht verlängert hat. Sie ist somit zur Erhebung der Rechtsmittel legitimiert (Art. 89 Abs. 1 BGG). Auf die Beschwerden in den Verfahren 2C 1034/2022 und 2C 1035/2022 ist einzutreten, soweit sie sich gegen die vorinstanzlichen Urteile vom 7. November 2022 richten.

2.

In beiden Verfahren 2C 1034/2022 und 2C 1035/2022 ist die Beschwerdeführerin jeweils die Bewilligungsinhaberin für das Inverkehrbringen eines Pflanzenschutzmittels. Die beiden angefochtenen Urteile betreffen zwar zwei unterschiedliche Pflanzenschutzmittel. Indessen enthalten beide Pflanzenschutzmittel den nicht mehr zugelassenen Wirkstoff Indoxacarb, weshalb die angefochtenen Urteile weitestgehend deckungsgleiche Erwägungen enthalten. Es stellen sich die gleichen Rechtsfragen, zumal die Beschwerdeführerin in den beiden Beschwerden die gleichen Rügen vorträgt. Daher rechtfertigt es sich, die beiden Verfahren zu vereinigen (Art. 71 BGG i.V.m. Art. 24

BZP [SR 273]; vgl. Urteile 2C 614/2019 und 2C 623/2019 vom 25. Juni 2020 E. 2, nicht publ. in: BGE 146 II 384).

3.

Mit der Beschwerde kann namentlich die Verletzung von Bundesrecht gerügt werden (Art. 95 lit. a BGG). Das Bundesgericht wendet das Recht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG), wobei es - unter Berücksichtigung der allgemeinen Rüge- und Begründungspflicht (Art. 42 Abs. 2 BGG) - grundsätzlich nur die geltend gemachten Vorbringen prüft, sofern allfällige weitere rechtliche Mängel nicht geradezu offensichtlich sind (vgl. BGE 142 I 135 E. 1.5; 133 II 249 E. 1.4.1). Der Verletzung von Grundrechten geht das Bundesgericht nur nach, falls eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und ausreichend begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG; vgl. BGE 147 II 44 E. 1.2; 143 II 283 E. 1.2.2). Diese qualifizierte Rüge- und Begründungsobliegenheit nach Art. 106 Abs. 2 BGG verlangt, dass in der Beschwerde klar und detailliert anhand der Erwägungen des angefochtenen Entscheids dargelegt wird, inwiefern verfassungsmässige Rechte verletzt worden sein sollen (vgl. BGE 143 I 1 E. 1.4; 133 II 249 E. 1.4.2). Seinem Urteil legt es den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat (Art. 105 Abs. 1 BGG).

4.

Die Beschwerdeführerin rügt im Wesentlichen, die verfügten Ausverkaufsfristen für die beiden Pflanzenschutzmittel hielten nicht dem Grundsatz der Gesetzmässigkeit stand und seien nicht verhältnismässig. Hingegen hat die Beschwerdeführerin die Widerrufe der Bewilligungen an sich bereits im vorinstanzlichen Verfahren nicht angefochten, weshalb diese in Rechtskraft erwachsen sind (vgl. E. 1.3 der angefochtenen Urteile mit Hinweis auf die Dispositiv-Ziffern 1 der Verfügungen vom 1. Juli 2022).

4.1. Das Bundesamt setzte mit den Verfügungen vom 1. Juli 2022, in denen es die Bewilligungen für das Inverkehrbringen der Pflanzenschutzmittel widerrief, jeweils eine Ausverkaufsfrist für den Abbau von Lagervorräten bis zum 1. Oktober 2022 fest (vgl. Bst. B hiavor). Die Beschwerdeführerin bringt in diesem Zusammenhang vor, für den Verkauf der Pflanzenschutzmittel sei somit nur noch drei Monate Zeit geblieben. Die Pflanzenschutzmittel würden aber vor allem im Frühling und Sommer auf die entsprechenden Obstkulturen aufgetragen. Die Vegetationsperiode des Jahres 2022 sei im Zeitpunkt der Verfügungen vom 1. Juli 2022 bereits im Gang gewesen. Die Landwirtinnen und Landwirte, die die Pflanzenschutzmittel verwenden würden, hätten diese daher bereits zu Beginn des Jahres 2022 beschafft. Da wegen der Ausverkaufsfrist bis zum 1. Oktober 2022 keine weitere Vegetationsperiode für die Anwendung der Pflanzenschutzmittel mehr zur Verfügung gestanden sei, kämen die angeordneten Ausverkaufsfristen faktisch einem sofortigen und damit unverhältnismässigen Verkaufsverbot für die Lagerbestände der Pflanzenschutzmittel gleich. Es bestehe keine Dringlichkeit für ein solches Vorgehen. Indem die Vorinstanz die vom Bundesamt verfügten Fristen dennoch bestätige, verletze sie den Grundsatz der Verhältnismässigkeit.

4.2. Gemäss Art. 10 Abs. 1 der Verordnung vom 12. Mai 2010 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln (Pflanzenschutzmittelverordnung, PSMV; SR 916.161), der in dieser Fassung seit dem 1. Januar 2021 in Kraft steht (vgl. AS 2020 5563 ff., S. 5564 und S. 5567), streicht das Eidgenössische Departement des Innern einen Wirkstoff aus Anhang 1 der Pflanzenschutzmittelverordnung, wenn der Wirkstoff in der Europäischen Union (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 Europäischen Union gelten.

4.2.1. Die Europäische Kommission strich mit der Durchführungsverordnung (EU) 2021/2081 vom 26. November 2021 zur Nichterneuerung der Genehmigung für den Wirkstoff Indoxacarb (nachfolgend: Durchführungsverordnung Indoxacarb) gemäss der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln und zur Änderung der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 540/2011 der Kommission vom 25. Mai 2011 zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich der Liste zugelassener Wirkstoffe (ABl. L 153 vom 11. Juni 2011, S. 1) den Wirkstoff Indoxacarb von der Liste der zugelassenen Wirkstoffe. Die EU-Mitgliedstaaten mussten die Zulassungen von Pflanzenschutzmitteln mit dem Wirkstoff Indoxacarb bis spätestens am 19. März 2022 widerrufen (vgl. Art. 3 der Durchführungsverordnung Indoxacarb) und Aufbrauchfristen bis längstens am 19. September 2022 einräumen (vgl. Art. 4 der Durchführungsverordnung Indoxacarb).

4.2.2. Mit Änderung vom 31. Mai 2022 fügte das Eidgenössische Departement des Innern gestützt auf Art. 10 Abs. 1 PSMV die neue (Übergangs-) Bestimmung in Art. 86h PSMV ein (vgl. AS 2022 338). Art. 86h PSMV trat am 1. Juli 2022 in Kraft und sieht vor, dass Pflanzenschutzmittel, die den Wirkstoff Indoxacarb enthalten, bis zum 1. Oktober 2022 in Verkehr gebracht werden (lit. a) und bis zum 1. April 2023 verwendet werden (lit. b) dürfen.

4.3. Die in den vorliegenden Angelegenheiten strittige Ausverkaufsfrist bis zum 1. Oktober 2022 und die Verwendungsfrist bis zum 1. April 2023 sind somit bereits auf Verordnungsstufe verankert. Dass das Bundesamt die Ausverkaufsfrist im Dispositiv der Verfügungen vom 1. Juli 2022 wiederholt hat, ist im Grundsatz nicht von Belang, da sich die Fristen bei einem Widerruf der Bewilligungen für das Inverkehrbringen der Pflanzenschutzmittel direkt aus Art. 86h lit. a und lit. b PSMV ergeben. Indem die Beschwerdeführerin die Ausverkaufs- und Verwendungsfrist kritisiert, richtet sie sich im Kern somit nicht gegen die Wiederholung der Ausverkaufsfrist in den Verfügungen vom 1. Juli 2022, sondern gegen das massgebende Verwaltungsrechtsverhältnis, das sich vorliegend unmittelbar aus der Pflanzenschutzmittelverordnung im Allgemeinen und aus Art. 86h lit. a und lit. b PSMV im Besonderen ergibt (vgl. BGE 144 II 194 E. 4.4.2; Urteil 2C 377/2016 vom 16. April 2018 E. 3.2).

4.4. Aufgrund dieser Ausgangslage ist im Folgenden zunächst die Gesetzmässigkeit von Art. 10 Abs. 1 PSMV und Art. 86h lit. a und lit. b PSMV als gesetzvertretende Ordnungsbestimmungen zu überprüfen (vgl. E. 5 hiernach). Erweist sich das Ordnungsrecht als gesetzmässig und ermächtigt das Gesetz den Bundesrat nicht, von der Bundesverfassung abzuweichen, ist im Weiteren auch die Verfassungsmässigkeit der Rechtsverordnung zu prüfen (vgl. E. 6 f. hiernach; BGE 144 II 454 E. 3.2).

5.

Die Beschwerdeführerin beanstandet sinngemäss die von der Vorinstanz vorgenommene vorfrageweise Normenkontrolle und damit die Gesetzmässigkeit der umstrittenen Ordnungsbestimmungen.

5.1. Bei Art. 86h lit. a und lit. b PSMV handelt es sich um eine gesetzvertretende Ordnungsbestimmung, mit der der Ordnungsgeber das Gesetzesrecht ergänzt (zur Abgrenzung von vollziehenden und gesetzvertretenden Ordnungsnormen vgl. Urteile 2C 854/2021 und 2C 855/2021 vom 29. November 2022 E. 5.2). Das ist zulässig, soweit das Gesetz den Ordnungsgeber hierzu ermächtigt. Denn Grundlage und Schranke des staatlichen Handelns ist das Recht (vgl. Art. 5 Abs. 1 BV).

5.1.1. Der Grundsatz der Gesetzmässigkeit nach Art. 5 Abs. 1 BV besagt, dass ein staatlicher Akt sich auf eine materiell-gesetzliche Grundlage stützen muss, die hinreichend bestimmt und vom staatsrechtlich hierfür zuständigen Organ erlassen worden ist. Er dient damit einerseits dem demokratischen Anliegen der Sicherung der staatsrechtlichen Zuständigkeitsordnung, andererseits dem rechtsstaatlichen Anliegen der Rechtsgleichheit, Berechenbarkeit und Voraussehbarkeit staatlichen Handelns (vgl. BGE 141 II 169 E. 3.1; 130 I 1 E. 3.1; 128 I 113 E. 3c). Der Grundsatz wird für die Bundesgesetzgebung in Art. 164 BV konkretisiert. Dabei sieht Art. 164 Abs. 2 BV vor, dass Rechtsetzungsbefugnisse durch ein Bundesgesetz übertragen werden können, soweit dies nicht durch die Bundesverfassung ausgeschlossen wird.

5.1.2. Räumt die gesetzliche Delegationsnorm dem Bundesrat einen sehr weiten Spielraum für die inhaltliche Ausgestaltung der unselbständigen Rechtsverordnung ein, ist dieser Gestaltungsbereich für das Bundesgericht und die anderen rechtsanwendenden Behörden verbindlich (vgl. Art. 190 BV). Das Bundesgericht setzt bei der Überprüfung der Verordnung nicht sein eigenes Ermessen an die Stelle desjenigen des Bundesrates, sondern beschränkt sich auf die Prüfung, ob die Verordnung den Rahmen der dem Bundesrat im Gesetz delegierten Kompetenzen offensichtlich überschreitet oder aus anderen Gründen gesetzes- oder verfassungswidrig ist (vgl. BGE 144 II 454 E. 3.3; 141 II 169 E. 3.4; 139 II 460 E. 2.2 f.).

5.2. Pflanzenschutzmittel sind landwirtschaftliche Produktionsmittel. Sie dienen der landwirtschaftlichen Produktion (vgl. Art. 158 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 29. April 1998 über die Landwirtschaft [Landwirtschaftsgesetz, LwG; SR 910.1]; vgl. auch BGE 144 II 218 E. 3.3). Produktionsmittel müssen, damit sie der landwirtschaftlichen Produktion dienen können, gewisse materielle Anforderungen erfüllen (vgl. Art. 159 LwG; vgl. auch Art. 159a LwG), welche in einem (formellen) Zulassungsverfahren überprüft werden (vgl. Art. 160 LwG).

Die Vorinstanz erwägt zutreffend, dass der Ordnungsgeber in der Pflanzenschutzmittelverordnung

in materieller Hinsicht auch die Vorschriften anderer Bundesgesetze - namentlich des Bundesgesetzes vom 15. Dezember 2000 über den Schutz vor gefährlichen Stoffen und Zubereitungen (Chemikaliengesetz, ChemG; SR 813.1) sowie des Bundesgesetzes vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG; SR 814.01) - konkretisiert (vgl. BGE 144 II 218 E. 3.3; vgl. auch E. 3.2 der angefochtenen Urteile). Für das vorliegend zu beurteilende Zulassungs- und Widerrufsverfahren bildet allerdings das Landwirtschaftsgesetz die massgebende gesetzliche Grundlage.

5.3. Das Zulassungsverfahren normiert das Landwirtschaftsgesetz mit detaillierten Vorgaben. Gemäss Art. 160 Abs. 1 LwG erlässt der Bundesrat Vorschriften über die Einfuhr und das Inverkehrbringen von Produktionsmitteln, wobei er gewisse Akteure einer Zulassungspflicht unterstellen kann (vgl. Art. 160 Abs. 2 LwG). Art. 160 Abs. 3-5 LwG betrifft die Koordination der Bundesstellen im Zulassungsverfahren. Nach Art. 160 Abs. 6 LwG werden ausländische Zulassungen oder deren Widerruf sowie ausländische Prüfberichte und Konformitätsbescheinigungen, die auf gleichwertigen Anforderungen beruhen, anerkannt, soweit die agronomischen und umweltrelevanten Bedingungen für den Einsatz der Produktionsmittel vergleichbar sind. Der Bundesrat kann Ausnahmen vorsehen.

Art. 160a LwG enthält zudem eine direkt anwendbare Vorschrift, wonach Pflanzenschutzmittel, die im räumlichen Geltungsbereich des Abkommens vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen (SR 0.916.026.81) rechtmässig in Verkehr gebracht worden sind, in der Schweiz in Verkehr gebracht werden dürfen. Bei Gefährdung öffentlicher Interessen kann der Bundesrat Einfuhr und Inverkehrbringen beschränken oder untersagen.

5.4. In formeller Hinsicht ist die staatsrechtliche Zuständigkeitsordnung beim Erlass von Art. 10 Abs. 1 PSMV eingehalten. Der Bundesrat ist für dessen Erlass zuständig (vgl. Art. 160 LwG). Die Subdelegation an das Eidgenössische Departement des Innern, wie sie Art. 10 Abs. 1 PSMV vorsieht, wird in der Bundesverfassung nicht ausdrücklich geregelt (vgl. Art. 164 Abs. 2 BV). Eine Subdelegation liegt vor, wenn eine an den Bundesrat delegierte Befugnis weiterdelegiert wird. Gemäss Art. 48 Abs. 1 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 (RVOG; SR 172.010) ist die Übertragung von Rechtsetzungskompetenzen vom Bundesrat an ein Departement zulässig, wobei der Bundesrat die Tragweite der Rechtssätze zu berücksichtigen hat (vgl. BGE 141 II 169 E. 3.5; Urteil 2C 733/2020 vom 15. März 2021 E. 4.3.2). Die vom Eidgenössischen Departement des Innern am 31. Mai 2022 erlassene Änderung der Pflanzenschutzmittelverordnung zwecks Einführung von Art. 86h PSMV (vgl. AS 2022 338) liegt innerhalb seiner Kompetenz und verletzt die staatsrechtliche Zuständigkeitsordnung ebenfalls nicht.

5.5. Auch in materieller Hinsicht hat der Bundesrat seine Bindung an die Delegationsnorm mit Rücksicht auf ihren Wortlaut, ihre Tragweite sowie den Sinn und Zweck gewahrt: Zunächst steht Art. 10 Abs. 1 PSMV unbestrittenermassen im Zusammenhang mit dem Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln als Produktionsmittel im Sinne von Art. 160 Abs. 1 LwG (vgl. Art. 158 Abs. 1 LwG). Angesichts der Möglichkeiten in Art. 160 Abs. 6 LwG und Art. 160a LwG, ausländische Entscheidungen über die Zulassung oder den Widerruf ohne ein eigenständiges, materielles (Prüfungs-) Verfahren zu anerkennen, räumt die gesetzliche Delegationsnorm dem Bundesrat einen sehr weiten Spielraum für die inhaltliche Ausgestaltung des Zulassungs- und Widerrufsverfahrens ein. Mit Art. 10 Abs. 1 PSMV und dem Festlegen entsprechender Ausverkaufs- und Verwendungsfristen in Art. 86h lit. a und lit. b PSMV bleiben der Bundesrat und das Eidgenössische Departement des Innern innerhalb des Delegationsrahmens, denn damit wird der Regelungsgehalt von Art. 160 Abs. 6 LwG im konkretisierenden Verordnungsrecht entsprechend den gesetzlichen Vorgaben übernommen.

5.6. Nach dem Dargelegten halten Art. 10 PSMV und Art. 86h lit. a und lit. b PSMV dem Grundsatz der Gesetzmässigkeit von Art. 5 Abs. 1 BV stand. Ausserdem ermächtigt das Gesetz den Bundesrat nicht, von der Bundesverfassung abzuweichen (vgl. auch E. 4.4 hiervor). Zu prüfen ist im Folgenden deshalb, ob die von der Beschwerdeführerin gerügten Fristen gemäss Art. 86h lit. a und lit. b PSMV verfassungswidrig sind.

6.

Die Beschwerdeführerin rügt im Wesentlichen, die Anwendung der in Art. 86h lit. a und lit. b PSMV vorgesehenen Ausverkaufs- und Verwendungsfristen sei unverhältnismässig.

6.1. Beim Grundsatz der Verhältnismässigkeit gemäss Art. 5 Abs. 2 BV handelt es sich nicht um ein verfassungsmässiges Recht, sondern um einen Verfassungsgrundsatz. Dieser kann im Rahmen der

Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten dennoch direkt und unabhängig von einem Grundrecht angerufen werden. Bei der Anwendung von Bundesrecht prüft das Bundesgericht die Einhaltung des Grundsatzes mit freier Kognition (vgl. BGE 148 II 475 E. 5; 140 II 194 E. 5.8.2).

Gemäss Art. 5 Abs. 2 BV muss das staatliche Handeln im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein. Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit setzt voraus, dass die Massnahme das geeignete Mittel zur Erreichung des angestrebten Ziels ist, dass der Eingriff nicht über das hinausgeht, was zu dessen Erreichung erforderlich ist, sowie dass zwischen Ziel und Mittel ein vernünftiges Verhältnis besteht - der Eingriff für die betroffene Person mithin zumutbar ist (vgl. BGE 148 II 392 E. 8.2; 140 I 2 E. 9.2.2).

6.2. Wie bereits im vorinstanzlichen Verfahren, stellt sich die Beschwerdeführerin im bundesgerichtlichen Verfahren zunächst auf den Standpunkt, dass keine zeitliche Dringlichkeit bestanden habe, weshalb die Anwendung der in Art. 86h PSMV vorgesehenen Fristen vorliegend nicht erforderlich seien. An der Dringlichkeit fehle es, so die Beschwerdeführerin weiter, da vom betroffenen Wirkstoff Indoxacarb keine gefährliche Wirkung ausgehe.

6.2.1. Wie die Vorinstanz zutreffend festhält, wird mit der gesetzlichen Regelung in Art. 10 Abs. 1 PSMV der Grundsatz von Art. 160 Abs. 6 LwG umgesetzt, wonach Zulassungen und Widerrufe der Europäischen Union, die auf gleichwertigen Anforderungen wie inländische Zulassungen und Widerrufe basieren, anerkannt werden sollen, um unnötige parallele Verfahren und Doppelspurigkeiten zu verhindern (vgl. Botschaft vom 29. Mai 2002 zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik [Agrarpolitik 2007], BBl 2002 4721 ff., S. 4843 [Teil I]; vgl. auch E. 3.4.3.1 der angefochtenen Urteile). Dies führt gewissermassen dazu, dass die zuständige Behörde in der Schweiz die materielle Beurteilung der Zulassung oder des Widerrufs des Pflanzenschutzmittels grundsätzlich nicht mehr überprüft, wobei der Bundesrat laut Art. 160 Abs. 6 LwG Ausnahmen vorsehen kann. Insofern ist entscheidend, was der Herkunftsstaat - vorliegend die Europäische Union - zum Entscheid über die Nichterneuerung der Genehmigung des Wirkstoffs Indoxacarb bewogen hat.

6.2.2. Die Beweggründe für die Nichterneuerung der Genehmigung des Wirkstoffs Indoxacarb hat die Europäische Kommission in der Durchführungsverordnung Indoxacarb aufgelistet. Die Vorinstanz stellt unbestrittenermassen fest, dass die Kommission in Bezug auf das hohe langfristige Risiko für wildlebende Säugetiere, insbesondere das langfristige Risiko für kleine pflanzenfressende Säugetiere, ein kritisches Problemgebiet festgestellt hat. Darüber hinaus wird ein hohes Risiko für Verbraucher und Arbeitnehmende für die repräsentative Verwendung in Kopfsalat und ein hohes Risiko für Bienen für die repräsentative Verwendung in Mais, Zuckermais und Salat für die Saatguterzeugung festgestellt. Ausserdem konnten mehrere Bereiche der Risikobewertung nicht abgeschlossen werden, da die Daten im Dossier unzureichend gewesen sind (vgl. E. 3.4.3.2 der angefochtenen Urteile mit Verweisung auf E. 9-11 der Durchführungsverordnung Indoxacarb). Das zur Beurteilung des Risikos des Wirkstoffs zugrunde liegende Tatsachenfundament bestreitet die Beschwerdeführerin im bundesgerichtlichen Verfahren nicht hinreichend. Sie macht bloss geltend, es hätte für sie aus wirtschaftlicher Sicht keinen Sinn gemacht, die Pflanzenschutzmittel weiter zu verteidigen, und stellt die Vermutung auf, wonach andernfalls aber durchaus die Möglichkeit bestanden hätte, dass der Wirkstoff Indoxacarb in der Europäischen Union nicht aus der Liste der zugelassenen Wirkstoffe gestrichen worden wäre. Diese Mutmassung stellt eine rein appellatorische Kritik dar, weshalb die vorinstanzlichen Feststellungen zur Beurteilung des Risikos des Wirkstoffs Indoxacarb für das Bundesgericht verbindlich sind (vgl. Art. 105 Abs. 1 BGG).

6.2.3. Die Vorinstanz schliesst gestützt auf diese Feststellungen zur Wirkung des Wirkstoffs Indoxacarb zu Recht darauf, dass erstens ein langfristiges und hohes Risiko für die menschliche und tierische Gesundheit und für die Umwelt besteht. Zweitens liegt ein ausgesprochen hohes Risiko für die Gesundheit von Bienen vor (vgl. auch Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK, Das Insektensterben stoppen - eine Auslegeordnung zuhanden der UREK-N, Ursachen, Handlungsbedarf, Massnahmen, Bericht vom 19. August 2019, S. 4 f. und S. 9 f.). Drittens kommt hinzu, dass mangels Daten unzählige Risikobewertungen gar nicht vorgenommen werden konnten (vgl. E. 3.4.3.2 der angefochtenen Urteile). Ob diesbezüglich in tatsächlicher Hinsicht eine "Datenlücke" vorliege, was die Beschwerdeführerin bestreitet, ist für den Ausgang des Verfahrens jedenfalls nicht entscheidend (vgl. Art. 97 Abs. 1 BGG). Angesichts dieser Umstände und entsprechend dem für solche Situationen in Art. 1 Abs. 2 USG, Art. 148a LwG und Art. 1 Abs. 4 PSMV verankerten Vorsorgeprinzip ist nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz ein Verbot des Inverkehrbringens und des Verwendens als dringlich erachtet.

6.2.4. Was die Beschwerdeführerin dagegen vorbringt, vermag nicht zu überzeugen. Der Hinweis der

Beschwerdeführerin, wonach die schädliche Wirkung des Wirkstoffs auf die Bienen seit Beginn der Bewilligungsperiode bekannt gewesen und bereits in der ursprünglichen Bewilligung vom 27. Januar 2000 aufgeführt sowie durch entsprechende Massnahmen auf ein vertretbares Mass gemindert worden sei, ändert nichts daran, dass aufgrund neuer Erkenntnisse im Verlauf des Jahres 2019 das Risiko des Wirkstoffs Indoxacarb anders bewertet wurde (vgl. E. 8 der Durchführungsverordnung Indoxacarb). Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin ist der Umstand, dass von der Feststellung der neuen Erkenntnisse im Jahr 2019 bis zum Erlass der Durchführungsverordnung Indoxacarb am 26. November 2021 rund zwei Jahre vergangen seien, kein Indiz, dass vom Wirkstoff Indoxacarb eine geringe Gefahr ausgeht und das Verbot des Inverkehrbringens und des Verwendens nicht dringlich ist. Das Bundesamt weist in der bundesgerichtlichen Vernehmlassung vielmehr zutreffend darauf hin, dass eine allfällige Aufbrauchfrist nach den Erwägungen der Europäischen Kommission "so kurz wie möglich sein" soll (E. 18 der Durchführungsverordnung Indoxacarb).

6.2.5. Es ist somit festzuhalten, dass in Anbetracht der für das Bundesgericht verbindlich festgestellten, neuen Erkenntnisse zum hohen Risiko des Wirkstoffs Indoxacarb für die menschliche und tierische Gesundheit die Vorinstanz zu Recht zum Schluss gekommen ist, dass ein Verbot des Inverkehrbringens und des Verwendens dringlich ist. Die in Art. 86h lit. a und lit. b PSMV erweisen sich folglich als geeignet und erforderlich, um der bestehenden Gefahr entgegenzuwirken, die vom Wirkstoff Indoxacarb ausgeht. Im Übrigen kann die Beschwerdeführerin von vornherein nichts zu ihren Gunsten ableiten, wenn sie darlegt, in einem anderen Fall habe die Vorinstanz die Dringlichkeit verneint. Dort war im Gegensatz zu den vorliegenden Angelegenheiten nicht erkennbar, dass eine unannehmbare Gefährdung für Mensch, Tier oder Umwelt vorläge (vgl. E. 3.4.3.2 i.f. der angefochtenen Urteile mit Hinweis auf E. 13.9.6 des Urteils des BVGer B-3969/2021 vom 28. März 2022 E. 13.9.6).

6.3. Die Beschwerdeführerin macht sodann geltend, ihr Interesse am Abbau der Lagerbestände der beiden Pflanzenschutzmittel überwiege das öffentliche Interesse am Verbot des Inverkehrbringens und des Verwendens. Die Anwendung der Ausverkaufs- und Verwendungsfristen sei in den vorliegenden Angelegenheiten nicht zumutbar.

6.3.1. Wird ein Wirkstoff aus dem Anhang 1 der Pflanzenschutzmittelverordnung gestrichen, legt das Eidgenössische Departement des Innern fest, wie lange die Pflanzenschutzmittel, die diesen Wirkstoff enthalten, noch in Verkehr gebracht werden dürfen (vgl. Art. 10 Abs. 1 PSMV; vgl. auch E. 4.2 hiervor). Bei den Art. 86 ff. PSMV, die diese Übergangsfristen regeln, handelt es sich um Übergangsbestimmungen. Mit einer Übergangsbestimmung soll das alte Recht noch während einer gewissen Frist nachwirken, um Investitionen nicht nutzlos werden zu lassen. Insofern haben die Übergangsfristen nicht den Zweck, die betroffenen Personen möglichst lange von der günstigeren bisherigen Regelung profitieren zu lassen, sondern einzig, ihnen eine angemessene Frist einzuräumen, um sich an die neue Regelung anzupassen (vgl. BGE 145 II 140 E. 4; 134 I 23 E. 7.6.1). Die konkrete Ausgestaltung der Übergangsfrist ist das Ergebnis der Interessenabwägung zwischen den privaten und öffentlichen Interessen - der sogenannten Zumutbarkeit oder Verhältnismässigkeit im engeren Sinne.

6.3.2. Die Vorinstanz weist zu Recht darauf hin, dass mit Blick auf die privaten Interessen der Beschwerdeführerin der besondere Mechanismus von Art. 160 Abs. 6 LwG zu berücksichtigen ist, wonach eine Entscheidung der Europäischen Kommission im Bereich der Wirkstoffe von Pflanzenschutzmitteln grundsätzlich auch in der Schweiz gilt. In Art. 10 PSMV sind nur noch die Kompetenzen für das Anerkennungsverfahren geregelt. Die Beschwerdeführerin ist eine Gruppengesellschaft des im Bereich des Pflanzenschutzes international tätigen Konzerns B._____ (vgl. Bst. A hiervor). Sie agiert nach den unbestrittenen Feststellungen der Vorinstanz auch in der Europäischen Union. Die Beschwerdeführerin bestreitet auch nicht die vorinstanzliche Feststellung, wonach ihr bekannt gewesen ist, dass die Genehmigung des Wirkstoffs Indoxacarb in der Europäischen Union nicht erneuert wird und deshalb die dortigen Zulassungen für die beiden Pflanzenschutzmittel widerrufen werden. Nach den vorinstanzlichen Feststellungen informierte sie ihre deutschen Kundinnen und Kunden auf ihrer Internetseite frühzeitig darüber (vgl. E. 3.4.4.3 der angefochtenen Urteile; Art. 105 Abs. 1 BGG). Im Lichte dieser Feststellungen und angesichts der Regelung in Art. 10 Abs. 1 PSMV

musste die Beschwerdeführerin davon ausgehen, dass der Wirkstoff auch in der Schweiz in Kürze verboten und die Bewilligungen für das Inverkehrbringen der beiden Pflanzenschutzmittel widerrufen wird. Vor diesem Hintergrund hätte die Beschwerdeführerin die Produktion der Pflanzenschutzmittel mit diesem Wirkstoff frühzeitig reduzieren oder ganz einstellen können, um damit die Lagervorräte in der gesamten Vertriebskette abzubauen.

Die Vorinstanz weist überdies zutreffend darauf hin, dass die Beschwerdeführerin die betroffenen Pflanzenschutzmittel sechseinhalb Monate länger verkaufen konnte als in der Europäischen Union und ihre Kundinnen und Kunden die Produkte ebenfalls sechseinhalb Monate, bis zum 1. April 2023, länger verwenden konnten. Insofern stösst der Vorwurf der Beschwerdeführerin ins Leere, wonach die Fristen gemäss Art. 86h lit. a und lit. b PSMV in ihrer faktischen Wirkung einem sofortigen Verkaufsstopp gleichkämen. Insgesamt kommt dem privaten Interesse der Beschwerdeführerin nach dem Gesagten ein untergeordnetes Gewicht zu.

6.3.3. Im Hinblick auf das im Rahmen der Interessenabwägung zu berücksichtigende öffentliche Interesse ist in den vorliegenden Angelegenheiten massgebend, dass der Wirkstoff Indoxacarb ein hohes Risiko für die menschliche und tierische Gesundheit darstellt und sich das Verbot des Inverkehrbringens und des Verwendens als dringlich erweist (vgl. E. 6.2 hiervor). Zudem weist die Vorinstanz zu Recht auf die vom Bundesamt geäusserten Bedenken hin, dass bei der Anwendung der von der Beschwerdeführerin in den Rechtsmittelverfahren beantragten Fristen die Schweiz zum "Entsorgungshof" für die beiden betroffenen Pflanzenschutzmittel in Europa werden könnte (vgl. E. 3.4.4.3 der angefochtenen Urteile). Der in Art. 160 Abs. 6 LwG vorgesehene Mechanismus der unmittelbaren Anerkennung soll dieser Gefahr entgegenwirken. Insofern ist das öffentliche Interesse an kurzen Ausverkaufs- und Verwendungsfristen gross. Im Lichte des grossen öffentlichen Interesses rechtfertigt es sich auch, dass die Fristen von Art. 86h lit. a und lit. b PSMV nach Ansicht der Beschwerdeführerin den Verkauf und die Verwendung der Pflanzenschutzmittel für eine weitere Vegetationsperiode nicht mehr zulassen.

6.3.4. Im Rahmen der Abwägung der involvierten Interessen überwiegt vorliegend das öffentliche Interesse an den kurzen, in Art. 86h lit. a und lit. b PSMV vorgesehenen Ausverkaufs- und Verwendungsfristen das private Interesse der Beschwerdeführerin.

6.4. Nach dem Dargelegten liegt keine Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit gemäss Art. 5 Abs. 2 BV vor. Die in Art. 86h PSMV verankerten Fristen sind geeignet, erforderlich und zumutbar, um dem vom Wirkstoff Indoxacarb ausgehenden hohen Risiko für die menschliche und tierische Gesundheit entgegenzuwirken.

7.

Die Beschwerdeführerin rügt ferner eine Verletzung der Eigentumsgarantie von Art. 26 BV. Ob die vorliegend umstrittenen Ausverkaufs- und Verwendungsfristen und die danach geltenden Verbote des Inverkehrbringens und des Verwendens der Pflanzenschutzmittel in den Schutzbereich der Eigentumsgarantie fallen, da, wie die Beschwerdeführerin darlegt, eine "überfallartige stark einschränkende Massnahme" vorliege, kann dahingestellt bleiben. Ein allfälliger Eingriff in die Eigentumsgarantie stützt sich auf eine formell-gesetzliche Grundlage in Art. 160 Abs. 6 LwG, die in Art. 10 Abs. 1 PSMV und Art. 86h PSMV konkretisiert wird (vgl. E. 4.2 hiervor; Art. 36 Abs. 1 BV). Ausserdem besteht nach dem Dargelegten ein öffentliches Interesse an den angeordneten Massnahmen (vgl. E. 6.2 hiervor; Art. 36 Abs. 2 BV) und die in Art. 86h PSMV vorgesehenen Fristen erweisen sich als verhältnismässig (vgl. E. 6.3 hiervor; Art. 36 Abs. 3 BV).

8.

Im Ergebnis erweisen sich die Beschwerden in den Verfahren 2C 1034/2022 und 2C 1035/2022 als unbegründet, weshalb sie abzuweisen sind, soweit darauf eingetreten wird. Diesem Verfahrensausgang entsprechend sind die Gerichtskosten der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (Art. 66 Abs. 1 BGG). Parteientschädigungen sind nicht geschuldet (Art. 68 Abs. 1 und Abs. 3 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Verfahren 2C 1034/2022 und 2C 1035/2022 werden vereinigt.

2.

Die Beschwerde im Verfahren 2C 1034/2022 wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

3.

Die Beschwerde im Verfahren 2C 1035/2022 wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

4.

Die Gerichtskosten von Fr. 2'000.-- im Verfahren 2C 1034/2022 werden der Beschwerdeführerin

aufgelegt.

5.

Die Gerichtskosten von Fr. 2'000.-- im Verfahren 2C 1035/2022 werden der Beschwerdeführerin auferlegt.

6.

Dieses Urteil wird den Verfahrensbeteiligten und dem Bundesverwaltungsgericht, Abteilung II, mitgeteilt.

Lausanne, 23. Mai 2023

Im Namen der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Die Präsidentin: F. Aubry Girardin

Der Gerichtsschreiber: M. Zollinger