

Bundesgericht

Tribunal fédéral

Tribunale federale

Tribunal federal



2C_341/2023

EINGEGANGEN 12. Juni 2025

**Urteil vom 30. April 2025
II. öffentlich-rechtliche Abteilung**

Besetzung

Bundesrichterin Aubry Girardin, Präsidentin,
Bundesrichter Donzallaz,
Bundesrichterin Hänni,
Bundesrichterin Ryter,
Bundesrichter Kradolfer,
Gerichtsschreiber Zollinger.

Verfahrensbeteiligte

Greenpeace Schweiz,
Badenerstrasse 171, 8004 Zürich,
Beschwerdeführerin,
vertreten durch
Adrian Ettwein und/oder Cordelia Bähr,
Rechtsanwälte,
bähr ettwein rechtsanwälte,
Junkerngasse 56, Postfach 2321, 3001 Bern,

gegen

Syngenta Agro AG,
Schaffhauserstrasse 101, 4332 Stein AG,
Beschwerdegegnerin,
vertreten durch
Prof. Dr. Isabelle Häner und/oder
Dr. Anja Josuran-Binder,
Rechtsanwältinnen,
Bratschi AG,
Bahnhofstrasse 70, Postfach, 8021 Zürich,

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

Gegenstand	<p>Erweiterung der Bewilligung für das Inverkehrbringen eines Pflanzenschutzmittels, Beschwerde gegen das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts, Abteilung II, vom 1. Mai 2023 (B-3487/2020).</p>
------------	--

Sachverhalt:

A.

Die Syngenta Agro AG mit Sitz in Stein (AG) ist Inhaberin einer Bewilligung für das Inverkehrbringen des Pflanzenschutzmittels Force 20 CS. Dieses beinhaltet den Wirkstoff Tefluthrin. Tefluthrin gehört zur Gruppe der Pyrethroide (synthetische Insektizide).

A.a Die Bewilligung wurde erstmals am 4. April 2012 (Version 1) respektive am 11. April 2012 (Version 2) erteilt. Gemäss der zuletzt am 7. November 2018 erneuerten Bewilligung liess die Zulassungsstelle für Pflanzenschutzmittel das Inverkehrbringen des Pflanzenschutzmittels Force 20 CS unter gewissen Auflagen für die Anwendung bei Futter- und Zuckerrüben gegen Drahtwürmer, Moosknopfkäfer und Tau-sendfüsser mit einer Aufwandmenge von 60 ml/100'000 Pillen zu. Die Bewilligung war bis zum 30. April 2022 befristet. Mit Schreiben vom 8. Januar 2015 reichte die Syngenta Agro AG beim Bundesamt für Landwirtschaft ein Erweiterungsgesuch ein und beantragte, das Inverkehrbringen von Force 20 CS für die im Schreiben genannten zusätzlichen Anwendungsgebiete zu bewilligen.

A.b In den Jahren 2015–2020 lief das Verfahren um Erweiterung der Bewilligung für das Inverkehrbringen des Pflanzenschutzmittels. Die eidgenössische landwirtschaftliche Forschungsanstalt Agroscope erstellte in diesem Zusammenhang diverse Gutachten, namentlich am 5. August 2010 (vorbestehend) betreffend das Umweltverhalten des Wirkstoffs Tefluthrin im Produkt Force 20 CS, am 7. April 2015 betreffend das Umweltverhalten und Rückstände, am 28. September 2015 betreffend die Bienengefährlichkeit, am 7. Juni 2017 betreffend die Wirkung im Gemüsebau, am 25. Juli 2017 betreffend das Umweltverhalten und die Rückstände, am 5. September 2019 betreffend die Umweltrisiken und am 16. September 2019 betreffend die Wirkung im Feldbau.

A.c Das Bundesamt für Landwirtschaft informierte mit im Bundesblatt publizierter Mitteilung vom 29. Oktober 2019 die nach dem Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451) beschwerdeberechtigten Organisationen über das laufende Verfahren um Erweiterung der Bewilligung für das Inverkehrbringen des Pflanzenschutzmittels. Die Stiftung Greenpeace Schweiz beantragte am 7. November 2019 Parteistellung, verlangte Akteneinsicht und nahm mit Schreiben vom 24. Januar 2020 Stellung zum laufenden Bewilligungsverfahren.

B.

Mit Verfügung vom 4. Juni 2020 hiess das Bundesamt für Landwirtschaft das Gesuch der Syngenta Agro AG teilweise gut. Die Bewilligung für das Inverkehrbringen des Pflanzenschutzmittels Force 20 CS vom 7. November 2018 wurde aufgehoben und durch die Bewilligung vom 2. Juni 2020 ersetzt (Dispositiv-Ziffer 1). Das Gesuch um Erweiterung der Bewilligung für das Inverkehrbringen des Pflanzenschutzmittels Force 20 CS in Mais gegen Zwergfüsser, in Raps gegen Erdflöhe sowie in Chicorée zur Produktion von Kaffeeersatz gegen Drahtwürmer und Maikäfer wurde abgelehnt (Dispositiv-Ziffer 2). Aus den Erwägungen der Verfügung ergibt sich, dass das Bundesamt für Landwirtschaft mit Bewilligung vom 2. Juni 2020 die Anwendung von Force 20 CS als Beizmittel für Getreide, Mais und Chicorée mit Teilwirkung gegen gewisse Schädlinge wie folgt erteilte und die bestehende Bewilligung als Beizmittel für Futter und Zuckerrüben mit Teilwirkung gegen gewisse Schädlinge wie folgt anpasste:

- Chicorée (Teilwirkung: Drahtwürmer und Maikäfer; Aufwandmenge: 25 ml/100'000 Samen);
- Futter- und Zuckerrüben (Teilwirkung: Drahtwürmer, Moosknopfkäfer und Tausendfüsser; Aufwandmenge: 60 ml/100'000 Pillen);
- Getreide (Teilwirkung: Brachfliege und Drahtwürmer; Aufwandmenge: 100 ml/100 kg Saatgut);
- Mais (Teilwirkung: Drahtwürmer; Aufwandmenge: 50 ml/50'000 Maiskörner).

Diese Anwendungen des Pflanzenschutzmittels wurden jeweils unter bestimmten Auflagen bewilligt.

B.a Gegen die Verfügung vom 4. Juni 2020 erhob die Stiftung Greenpeace Schweiz am 8. Juli 2020 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Sie beantragte im Wesentlichen, die mit Verfügung vom 4. Juni 2020 erfolgte Bewilligung vom 2. Juni 2020 für das Inverkehrbringen des Pflanzenschutzmittels Force 20 CS sei aufzuheben. Zur Begründung brachte die Beschwerdeführerin unter anderem vor, in Umsetzung des Vorsorgeprinzips sei es geboten, das Inverkehrbringen des Pflanzenschutzmittels zu verbieten. Der im Pflanzenschutzmittel Force 20 CS enthaltene Wirkstoff Tefluthrin sei als POP- (persistent organic pollutant), PBT- (persistent, bioaccumulative, toxic) und vPvB- (very persistent and very bioaccumulative) Stoff einzustufen. Er hätte gar nicht zugelassen werden dürfen. Die Stiftung Greenpeace Schweiz fechte deshalb den Eintrag von Tefluthrin als Pflanzenschutzmittelwirkstoff akzessorisch an und beantrage dessen Streichung. Weiter mach-

te die Stiftung Greenpeace Schweiz geltend, die Einwirkungen auf die Umwelt seien sowohl einzeln als auch gesamthaft und nach ihrem Zusammenwirken zu beurteilen. Eine solche Überprüfung sei nicht erfolgt. Der Einsatz des Pflanzenschutzmittels Force 20 CS als Beize gefährde geschützte Vögel und Säugetiere, Nutzarthropoden und Nichtzielarthropoden sowie Wasserlebewesen und Fische.

B.b Per 1. Januar 2022 wechselte die Zuweisung der Zulassungsstelle für Pflanzenschutzmittel vom Bundesamt für Landwirtschaft zum Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen. Die Instruktionsrichterin des Bundesverwaltungsgerichts verlangte im Zuge des Beschwerdeverfahrens diverse Fachberichte ein. Das Bundesamt für Umwelt äusserte sich mit den Fachberichten vom 9. Februar 2021, 28. Juli 2022 und 21. September 2022 zu den umweltrechtlichen Aspekten. Zusätzlich nahm das Bundesamt für Landwirtschaft als Fachbehörde mit den Fachberichten vom 30. Juni 2022 und 22. September 2022 zu den Auswirkungen von Force 20 CS auf Nichtzielarthropoden Stellung.

B.c Mit Urteil vom 1. Mai 2023 wies das Bundesverwaltungsgericht die Beschwerde ab, soweit es darauf eintrat. Es erwog im Wesentlichen, das Verfahren der Wirkstoffgenehmigung sei vom Verfahren der Zulassung oder Erweiterung der bestehenden Bewilligung eines konkreten Pflanzenschutzmittels abzugrenzen. Die Zulassungsstelle müsse bei der Prüfung des Gesuchs um Erweiterung der Bewilligung für das Inverkehrbringen eines Pflanzenschutzmittels nicht von Amtes wegen erneut überprüfen, ob die im Pflanzenschutzmittel enthaltenen Wirkstoffe die Genehmigungskriterien erfüllten. Es genüge, dass die Wirkstoffe genehmigt seien. Im Weiteren würden die umweltrechtlichen Vorgaben der Erweiterung der Bewilligung für das Inverkehrbringen des Pflanzenschutzmittels nicht entgegenstehen. Die verordnungsrechtlichen Voraussetzungen für die Erweiterung der Bewilligung seien erfüllt.

C.

Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten vom 12. Juni 2023 gelangt die Stiftung Greenpeace Schweiz an das Bundesgericht.

C.a Die Beschwerdeführerin beantragt die Aufhebung des Urteils vom 1. Mai 2023 sowie der Verfügung vom 4. Juni 2020. Eventualiter sei die Angelegenheit mit Vorgaben zur Neubeurteilung im Sinne der Beschwerdebegründung an die Vorinstanz zurückzuweisen. In prozessualer Hinsicht verlangte die Beschwerdeführerin was folgt:

- "1. Es seien die Akten der Vorinstanz beizuziehen.
2. Es sei der vorliegenden Beschwerde die aufschiebende Wirkung zu erteilen und zugleich das Verfahren bis zum Abschluss des Gesuchs des Schweizerischen Fischereiverbandes um gezielte Überprüfung aller Pflanzenschutzmittel mit künstlichen Pyrethroiden, namentlich Tefluthrin, zu sistieren.
3. Es sei der Antrag des Schweizerischen Fischereiverbandes an das Bundesamt für Landwirtschaft vom 4. Mai 2020 betreffend gezielte Überprüfung von Pflanzenschutzmittel-Produkten, Gesuch um Verfahrensbeteiligung und Erweiterung der gezielten Überprüfung sowie Widerruf von Pflanzenschutzmitteln mit künstlichen Pyrethroiden, namentlich Tefluthrin, zu den Akten zu nehmen.
4. Es sei das Schreiben des BLW an den Schweizerischen Fischereiverband vom 14. Mai 2020 betreffend gezielte Überprüfung bewilligter Pflanzenschutzmittel mit Pyrethroiden zu den Akten zu nehmen.
5. Es sei der Antrag des Schweizerischen Fischereiverbandes an das Bundesamt für Landwirtschaft vom 2. Juni 2020 betreffend Gesuch um Verfahrensbeteiligung und Erweiterung der gezielten Überprüfung sowie Widerruf von Pflanzenschutzmitteln mit künstlichen Pyrethroiden, namentlich Tefluthrin, zu den Akten zu nehmen.
6. Es sei der E-Mail-Verkehr des unterzeichneten Rechtsvertreters mit Rechtsanwalt Dr. iur. Michael Bütler sowie vom Präsidenten des Schweizerischen Fischereiverbandes vom 17. und 19. Mai 2023 zu den Akten zu nehmen."

C.b Mit Verfügung vom 19. Juli 2023 hat die Präsidentin der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung das Sistierungsgesuch abgewiesen und der Beschwerde die aufschiebende Wirkung zuerkannt.

C.c Während die Beschwerdegegnerin die Abweisung der Beschwerde beantragt, soweit darauf eingetreten werde, schliessen das Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen sowie das Departement des Innern auf Abweisung der Beschwerde. Die Vorinstanz und das Bundesamt für Landwirtschaft verzichten auf eine Vernehmlassung. Die Beschwerdeführerin repliziert mit Eingabe vom 26. Oktober 2023, woraufhin die Beschwerdegegnerin mit Eingabe vom 9. November 2023 nochmals Stellung nimmt.

Erwägungen:

- 1.**
Das Bundesgericht prüft seine Zuständigkeit und die weiteren Eintretensvoraussetzungen von Amtes wegen (Art. 29 Abs. 1 BGG) und mit freier Kognition (vgl. BGE 147 I 89 E. 1; 146 II 276 E. 1).

1.1 Die frist- (Art. 100 Abs. 1 BGG) und formgerecht (Art. 42 BGG) eingereichte Eingabe betrifft eine Angelegenheit des öffentlichen Rechts (Art. 82 lit. a BGG). Das Rechtsmittel ist als Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten zulässig, da kein Ausschlussgrund vorliegt (Art. 83 BGG; vgl. Urteile 2C_1034/2022 und 2C_1035/2022 vom 23. Mai 2023 E. 1). Die Beschwerdeführerin ist bereits im bundesverwaltungsgerichtlichen Verfahren zu Recht als Partei beteiligt gewesen (vgl. Art. 12 Abs. 1 lit. b des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz [NHG; SR 451] i.V.m. Ziff. 23 des Anhangs der Verordnung vom 27. Juni 1990 über die Bezeichnung der im Bereich des Umweltschutzes sowie des Natur- und Heimatschutzes beschwerdeberechtigten Organisationen [VBO; SR 814.076]; BGE 144 II 218 E. 3–7). Ebenso ist sie vor Bundesgericht gestützt auf Art. 89 Abs. 2 lit. d BGG zur Beschwerde berechtigt (vgl. auch Urteil 1C_283/2021 vom 21. Juli 2022 E. 3).

1.2 Soweit die Beschwerdeführerin die Aufhebung des Urteils vom 1. Mai 2023 beantragt, richtet sie sich gegen ein verfahrensabschließendes (Art. 90 BGG) Urteil des Bundesverwaltungsgerichts (Art. 86 Abs. 1 lit. a BGG). Nicht Gegenstand des bundesgerichtlichen Verfahrens bildet hingegen die Verfügung des Bundesamts für Landwirtschaft vom 4. Juni 2020. Die Verfügung ist durch das vorinstanzliche Urteil ersetzt worden und gilt inhaltlich als mitangefochten (Devulsiveffekt; vgl. BGE 134 II 142 E. 1.4). In diesem Umfang ist auf das Rechtsmittel nicht einzutreten. Die Beschwerdeführerin verlangt im Übrigen lediglich die Aufhebung des angefochtenen Urteils und eventualiter die Rückweisung der Angelegenheit an die Vorinstanz. Dies ist bei belastenden Entscheiden trotz der reformatorischen Natur der Rechtsmittel grundsätzlich zulässig (vgl. Urteile 2C_561/2022 vom 23. April 2024 E. 1.3; 2C_266/2022 vom 7. Oktober 2022 E. 1; 2C_397/2021 vom 25. November 2021 E. 1.3).

1.3 Auf die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ist somit einzutreten, soweit sie sich gegen das Urteil vom 1. Mai 2023 richtet.

2.

Neue Tatsachen und Beweismittel dürfen im bundesgerichtlichen Verfahren nur so weit vorgebracht werden, als erst der Entscheid der Vorinstanz dazu Anlass gibt (Art. 99 Abs. 1 BGG).

2.1 Nur weil die Vorinstanz nicht der rechtlichen Auffassung der beschwerdeführenden Person gefolgt ist, gibt das angefochtene Urteil noch keinen Anlass, neue Beweismittel zuzulassen. Dazu müsste die Vorinstanz materielles Recht derart angewendet haben, dass bestimmte Sachumstände neu und erstmals – durch das vorinstanzliche Urteil – rechtserheblich würden (vgl. Urteile 2C_344/2022 vom 29. März 2023 E. 3.1; 2C_582/2020 vom 10. Dezember 2020 E. 3). Echte Noven sind dagegen in jedem Fall unzulässig. Folglich bleiben Tatsachen und Beweismittel unberücksichtigt, die erst nach dem angefochtenen Urteil entstanden sind und somit nicht durch dieses veranlasst worden sein können (vgl. BGE 143 V 19 E. 1.2; 133 IV 342 E. 2.1).

2.2 Die Beschwerdeführerin weist in ihrer Eingabe vom 26. Oktober 2023 unter Angabe der URL-Adresse auf einen Dokumentarfilm hin. Soweit es sich beim Dokumentarfilm um ein unechtes Novum handelt, legt sie allerdings nicht dar, weshalb sie dieses nicht bereits im vorinstanzlichen Verfahren eingereicht hat und was sie aus diesem ableiten möchte. Als echtes Novum wäre es von vornherein nicht zulässig. Entsprechend bleibt das Novum im bundesgerichtlichen Verfahren unbeachtlich (vgl. auch E. 5.6 hiernach).

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 147 I 73 E. 2.1; 142 I 135 E. 1.5). Der Verletzung von verfassungsmässigen Rechten 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 149 I 105 E. 2.1; 143 I 1 E. 1.4).

4.

Vorbehältlich besonderer übergangsrechtlicher Regelungen sind in zeitlicher Hinsicht grundsätzlich diejenigen Rechtssätze massgeblich, die bei der Erfüllung des rechtlich zu ordnenden oder zu Rechtsfolgen führenden Tatbestands Geltung haben (vgl. BGE 150 II 390 E. 4.3;

149 II 187 E. 4.4; 144 V 210 E. 4.3.1; 139 II 263 E. 6). Anders als bei den materiell-rechtlichen Verordnungsbestimmungen verhält es sich mit den verfahrensrechtlichen Neuerungen. Diese sind mangels gegenteiliger Übergangsbestimmungen mit dem Tag des Inkrafttretens sofort und in vollem Umfang anwendbar (vgl. BGE 149 II 187 E. 4.4; 144 II 273 E. 2.2.4; 132 V 215 E. 3.1.2).

4.1 Mit Blick auf die materiell-rechtlichen Bestimmungen der Verordnung vom 12. Mai 2010 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln (Pflanzenschutzmittelverordnung, PSMV; SR 916.161) sind die Normen massgebend, die beim Erlass der Verfügung des Bundesamts für Landwirtschaft vom 4. Juni 2020 in Kraft standen. Die Pflanzenschutzmittelverordnung wurde seither mehrfach geändert. Wie die Vorinstanz zu Recht erwägt, blieben die vorliegend einschlägigen materiell-rechtlichen Verordnungsbestimmungen allerdings unverändert. Daher werden sie im Folgenden jeweils in der aktuell gültigen Fassung zitiert (vgl. E. 4.2.1 f. hiernach). Auf die Verordnungsbestimmungen in der Fassung vom 1. Januar 2020, die im Zeitpunkt des Erlasses der Verfügung vom 4. Juni 2020 in Kraft standen, wird hingewiesen, soweit dies relevant ist ("aArt.").

Demgegenüber erfuhr die Pflanzenschutzmittelverordnung seit Erlass der Verfügung des Bundesamts für Landwirtschaft vom 4. Juni 2020 verschiedene Änderungen im Zusammenhang mit dem Verfahren zur Zulassung von Pflanzenschutzmitteln (vgl. AS 2021 760, S. 3 ff.). Diese verfahrensrechtlichen Bestimmungen traten am 1. Januar 2022 in Kraft (vgl. AS 2021 760, S. 5). Sie waren, wie auch die Vorinstanz zu Recht erkannt, mangels einer anderslautenden Übergangsbestimmung sofort und in vollem Umfang anwendbar (vgl. E. 4.2.3 hiernach).

4.2 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]). Der Verordnungsgeber hat in der Pflanzenschutzmittelverordnung nicht nur die Vorgaben des Landwirtschaftsgesetzes, sondern 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; Urteile 2C_1034/2022 und 2C_1035/2022 vom 23. Mai 2023 E. 5.2).

4.2.1 Die Pflanzenschutzmittelverordnung gilt laut Art. 2 Abs. 1 PSMV für Produkte in der dem Verwender oder der Verwenderin gelieferten Form, die aus Wirkstoffen, Safenern oder Synergisten bestehen oder diese enthalten (*Pflanzenschutzmittel*) und für einen in lit. a–e genannten Verwendungszwecke bestimmt sind. Sie gilt für Stoffe, einschliesslich Organismen (Makro- und Mikroorganismen), mit allgemeiner oder spezifischer Wirkung gegen Schadorganismen an Pflanzen, Pflanzenteilen oder Pflanzenerzeugnissen (*Wirkstoffe*; vgl. Art. 2 Abs. 2 PSMV). Gemäss Art. 2 Abs. 3 PSMV gilt sie ebenso für Stoffe oder Zubereitungen, die einem Pflanzenschutzmittel beigelegt werden, um die phytotoxische Wirkung des Pflanzenschutzmittels auf bestimmte Pflanzen zu unterdrücken oder zu verringern (*Safener*; lit. a) und für Stoffe oder Zubereitungen, die keine oder nur eine schwache Wirkung nach Art. 2 Abs. 1 aufweisen, aber die Wirkung des Wirkstoffs oder der Wirkstoffe in einem Pflanzenschutzmittel verstärken (*Synergisten*; lit. b). Während die Kriterien und das Verfahren für die Genehmigung von Wirkstoffen, Safenern und Synergisten in Art. 4 ff. PSMV geregelt werden, finden sich die einschlägigen Bestimmungen zur Bewilligung für das Inverkehrbringen eines Pflanzenschutzmittels und zum entsprechenden Bewilligungsverfahren in Art. 14 ff. PSMV.

4.2.2 Laut Art. 17 Abs. 1 PSMV wird unter Vorbehalt von Art. 34 PSMV ein Pflanzenschutzmittel nur bewilligt, wenn es entsprechend den einheitlichen Grundsätzen nach Art. 17 Abs. 5 PSMV (in Verbindung mit Anhang 9 der Pflanzenschutzmittelverordnung) unter anderem folgende Anforderungen erfüllt: Seine Wirkstoffe, Safener und Synergisten sind genehmigt (lit. a) und es erfüllt unter Berücksichtigung der neuesten wissenschaftlichen und technischen Erkenntnisse die Anforderungen nach Art. 4 Abs. 5 PSMV (lit. e). Gemäss Art. 4 Abs. 5 PSMV muss das Pflanzenschutzmittel nach der Verwendung entsprechend der guten Pflanzenschutzpraxis und unter realistischen Verwendungsbedingungen unter anderem folgende Anforderungen erfüllen: Es muss sich für die vorgesehene Verwendung eignen (lit. a). Es darf keine sofortigen oder verzögerten schädlichen Auswirkungen auf die Gesundheit von Menschen, einschliesslich besonders gefährdeter Personengruppen, oder von Tieren haben (lit. b). Es darf keine unannehbaren Auswirkungen auf Pflanzen oder Pflanzenerzeugnisse haben (lit. c). Es darf bei den zu bekämpfenden Wirbeltieren keine unnötigen Leiden oder Schmerzen verursachen (lit. d). Es darf keine unannehbaren Auswirkungen auf die Umwelt haben, und zwar unter besonderer Berücksichtigung folgender Aspekte, soweit es von der European Food Safety Authority (EFSA) anerkannte wissenschaftliche Methoden zur Bewertung solcher Effekte gibt (lit. e): Verbleib und Aus-

breitung in der Umwelt, insbesondere Kontamination von Oberflächen- gewässern, einschliesslich Mündungs- und Küstengewässern, des Grundwassers, der Luft und des Bodens, unter Berücksichtigung von Orten in grosser Entfernung vom Verwendungsort nach einer Verbreitung in der Umwelt über weite Strecken (Ziff. 1); Auswirkung auf Nichtzielarten, einschliesslich des dauerhaften Verhaltens dieser Arten (Ziff. 2); Auswirkung auf die biologische Vielfalt und das Ökosystem (Ziff. 3).

4.2.3 Gemäss Art. 21 Abs. 1 PSMV stellt eine Gesuchstellerin, die ein Pflanzenschutzmittel in Verkehr bringen möchte, bei der Zulassungs- stelle entweder selbst oder durch eine Vertreterin ein Gesuch um Be- willigung oder eine Änderung einer Bewilligung. Die Zulassungsstelle ist seit dem 1. Januar 2022 neu dem Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen zugewiesen (vgl. Art. 71 Abs. 1 PSMV). Dafür nicht mehr zuständig ist das Bundesamt für Landwirtschaft, das noch die angefochtene Verfügung erlassen hat (vgl. aArt. 71 Abs. 1 PSMV). Ebenfalls haben sich die Aufgaben der in Art. 72 Abs. 1 lit. a–d PSMV vorgesehenen Beurteilungsstellen – Bundesamt für Umwelt (BAFU), Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV), Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) und Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) – bei der Zulassung von Pflanzenschutzmitteln ge- ändert (vgl. dazu Art. 72a–72d PSMV; vgl. auch Art. 73 PSMV; E. 5.4– 5.7 des angefochtenen Urteils).

5.

Die Beschwerdeführerin kritisiert, dass im Zusammenhang mit der vorliegend zu beurteilenden Erweiterung der Bewilligung für das Inver- kehrbringen des Pflanzenschutzmittels keine Überprüfung der Geneh- migung des darin enthaltenen Wirkstoffs Tefluthrin erfolgt sei. Neben der unrechtmässig unterbliebenen Überprüfung der Wirkstoffgenehmi- gung rügt sie in diesem Kontext ebenso eine offensichtlich unrichtige Sachverhaltsfeststellung, wobei sie hierzu neue Tatsachen und Be- weismittel anführt.

5.1 Die Beschwerdeführerin bringt vor, der Schweizerische Fischereiverband habe mit Gesuch vom 4. Mai 2020 beim Bundesamt für Landwirtschaft verlangt, es seien unter anderem die bewilligten Pflanzen- schutzmittel mit künstlichen Pyrethroiden, namentlich Tefluthrin, umge- hend einer gezielten Überprüfung zu unterziehen und die Bewilligun- gen betreffend die Pflanzenschutzmittel mit künstlichen Pyrethroiden als Wirkstoffe zu widerrufen. Am 14. Mai 2020 habe das Bundesamt für Landwirtschaft dazu Stellung genommen, allerdings nicht zu den

Anträgen betreffend die Pflanzenschutzmittel mit künstlichen Pyrethroiden wie Tefluthrin. Deshalb habe der Schweizerische Fischereiverband am 2. Juni 2020 diesbezüglich den Erlass einer anfechtbaren Verfügung verlangt. Bis zum Zeitpunkt des angefochtenen Urteils am 1. Mai 2023 habe der Schweizerische Fischereiverband keine Antwort erhalten. Diese Umstände seien von Bedeutung, da das Bundesamt für Landwirtschaft in der vorliegend massgebenden Verfügung vom 4. Juni 2020 wider besseren Wissens festgehalten habe, dass es kein anderes laufendes Verwaltungsverfahren gebe, dessen Ausgang von präjudizieller Bedeutung für das vorliegende Verfahren sei. Die Vorinstanz habe, so die Beschwerdeführerin folgernd, in der Erwägung 10.5 des angefochtenen Urteils daher offensichtlich unrichtig festgehalten, dass im Zeitpunkt des Erlasses der angefochtenen Verfügung vom 4. Juni 2020 kein Verfahren um gezielte Überprüfung aller Pflanzenschutzmittel mit künstlichen Pyrethroiden hängig gewesen sei. Nach Auffassung der Beschwerdeführerin ist es offenkundig, dass der Ausgang der vom Schweizerischen Fischereiverband beantragten Überprüfung des Wirkstoffs einen Einfluss auf die vorliegend zu beurteilende Frage gehabt hätte, ob die ersuchte Erweiterung der Bewilligung für das Inverkehrbringen des Pflanzenschutzmittels mit dem Wirkstoff Tefluthrin genehmigt werden dürfe.

5.2 Seinem Urteil legt das Bundesgericht den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat (Art. 105 Abs. 1 BGG). Der festgestellte Sachverhalt kann nur erfolgreich gerügt sowie berichtigt oder ergänzt werden, wenn er offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht und die Behebung des Mangels für den Ausgang des Verfahrens entscheidend sein kann (Art. 97 Abs. 1 BGG; Art. 105 Abs. 2 BGG; vgl. BGE 149 II 337 E. 2.3; 142 I 135 E. 1.6). Rügt die beschwerdeführende Partei eine offensichtlich unrichtige Sachverhaltsfeststellung, haben ihre Vorbringen den Anforderungen von Art. 106 Abs. 2 BGG zu genügen (vgl. BGE 148 V 366 E. 3.3; 147 I 73 E. 2.2).

5.3 Die Beschwerdeführerin macht im Kern geltend, die Vorinstanz lasse unberücksichtigt, dass der Schweizerische Fischereiverband Bestrebungen getätigt habe, ein Verfahren zur Überprüfung des Wirkstoffs Tefluthrin sowie zur gezielten Überprüfung von Pflanzenschutzmitteln mit diesem Wirkstoff anzustossen. Um zu prüfen, ob die Sachverhaltsrüge der Beschwerdeführerin einen Einfluss auf den Ausgang des Verfahrens zeitigen kann (vgl. E. 5.5 hiernach), bedarf es vorab der Beurteilung der (rechtlichen) Auffassung der Beschwerdeführerin, wonach im Zusammenhang mit der vorliegend zu beurteilenden Erwei-

terung der Bewilligung für das Inverkehrbringen des Pflanzenschutzmittels zugleich die Genehmigung des darin enthaltenen Wirkstoffs Te-fluthrin sowie die Bewilligungen sämtlicher anderen Pflanzenschutzmittel mit diesem Wirkstoff (gezielt) zu überprüfen seien (vgl. E. 5.4 hier-nach).

5.4 Das Verfahren um Bewilligung respektive Erweiterung der Bewilligung für das Inverkehrbringen eines Pflanzenschutzmittels einerseits sowie das Verfahren der Wirkstoffgenehmigung andererseits sind insoweit verknüpft, als ein Pflanzenschutzmittel nur bewilligt wird, wenn unter anderem die darin enthaltenen Wirkstoffe genehmigt sind (vgl. Art. 17 Abs. 1 lit. a PSMV).

5.4.1 Der Anhang 1 der Pflanzenschutzmittelverordnung enthält eine (Wirkstoff-)Liste mit den für die Verwendung in Pflanzenschutzmitteln genehmigten Wirkstoffen. Das Eidgenössische Departement des Internen (EDI) führt die Wirkstoffliste, indem es einen neuen Wirkstoff in die Liste der genehmigten Wirkstoffe aufnimmt (vgl. Art. 5 Abs. 1 PSMV) oder aus der Wirkstoffliste streicht (vgl. Art. 10 Abs. 1 PSMV). Auch der vorliegend umstrittene Wirkstoff Tefluthrin wird in Anhang 1 Teil A der Pflanzenschutzmittelverordnung aufgeführt und gilt somit als ein für die Verwendung in Pflanzenschutzmitteln genehmigter Wirkstoff. Zwar kann die Zulassungsstelle einen genehmigten Wirkstoff jederzeit überprüfen (vgl. Art. 8 Abs. 1 PSMV) und bei Bedarf beim EDI den Widerruf der Genehmigung beantragen (vgl. Art. 8 Abs. 3 PSMV). Der Widerruf der Wirkstoffgenehmigung erfolgt allerdings durch eine Streichung des Wirkstoffs aus dem Anhang 1 der Pflanzenschutzmittelverordnung, was eine Verordnungsänderung bedingt und in der Regel mit dem Erlass einer Übergangsbestimmung einhergeht (vgl. Art. 86a ff. PSMV; Urteile 2C_1034/2022 und 2C_1035/2022 vom 23. Mai 2023 E. 4.2.2 und E. 6.3.1). Wie das Bundesgericht bereits festgehalten hat, erfolgt die Streichung eines Wirkstoffs aus dem Anhang 1 der Pflanzenschutzmittelverordnung in erster Linie im Rahmen eines besonderen Mechanismus der unmittelbaren Anerkennung (vgl. Art. 160 Abs. 6 LwG). Denn das EDI streicht laut Art. 10 Abs. 1 PSMV einen Wirkstoff aus Anhang 1 der Pflanzenschutzmittelverordnung, wenn der Wirkstoff in der EU aus der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 540/2011 gestrichen wird (vgl. zum Ganzen Urteile 2C_1034/2022 und 2C_1035/2022 vom 23. Mai 2023 E. 4.2 und E. 6.3.3).

5.4.2 Demgegenüber ist im Verfahren um Bewilligung respektive Erweiterung der Bewilligung für das Inverkehrbringen eines Pflanzenschutzmittels nicht vorgesehen, dass ein genehmigter Wirkstoff über-

prüft werden muss. Zwar wird ein neuer Wirkstoff üblicherweise im Zusammenhang mit einem neuen Gesuch um Bewilligung eines Pflanzenschutzmittels geprüft (vgl. Art. 5 Abs. 1 PSMV). Enthält ein zu bewilligendes Pflanzenschutzmittel aber einen bereits im Anhang 1 der Pflanzenschutzmittelverordnung aufgeführten und somit einen als für die Verwendung in Pflanzenschutzmitteln genehmigten Wirkstoff, verlangt Art. 17 Abs. 1 PSMV keine erneute Überprüfung der Wirkstoffgenehmigung. Entsprechend müssen die Beurteilungsstellen im Rahmen der Prüfung des Gesuchs um Erweiterung der Bewilligung für das Inverkehrbringen eines Pflanzenschutzmittels nicht (von Amtes wegen) erneut überprüfen, ob die darin enthaltenen Wirkstoffe die Genehmigungskriterien gemäss Art. 4 Abs. 2 PSMV erfüllen. Es genügt, dass die Wirkstoffe im Anhang 1 der Pflanzenschutzmittelverordnung aufgelistet sind und damit als genehmigt gelten (vgl. Art. 17 Abs. 1 lit. a PSMV). Die Vorinstanz erwägt vor diesem Hintergrund zu Recht, dass es sich bei der Bewilligung oder Erweiterung der Bewilligung eines Pflanzenschutzmittels einerseits und der Genehmigung oder Überprüfung eines Wirkstoffs andererseits um zwei verschiedene Verfahren mit teilweise verschiedenen Zuständigkeiten handelt. Die wesentlichen Prüfungsaspekte sind auf der ersten Ebene der Wirkstoffgenehmigung angesiedelt. Die zweite Ebene dieses zweistufigen Verfahrens – die Zulassung eines konkreten Pflanzenschutzmittels mit einem bereits genehmigten Wirkstoff – untersucht lediglich die konkrete Zusammensetzung der Wirkstoffe in einem Pflanzenschutzmittel sowie die Auswirkungen unter den konkret vorgeschlagenen Anwendungsbedingungen (vgl. E. 9.4 des angefochtenen Urteils; vgl. z. B. Ziff. 9BI-2.5.1.3 Abs. 1 Anhang 9 PSMV ["unter den vorgeschlagenen Anwendungsbedingungen"]; Ziff. 9CI-2.5.2.4 Anhang 9 PSMV ["bei Anwendung des Pflanzenschutzmittels unter den vorgeschlagenen Bedingungen"]).

5.4.3 Das Gesuch um Bewilligung respektive Erweiterung der Bewilligung für das Inverkehrbringen eines Pflanzenschutzmittels führt folglich nicht zu einem zeitgleichen Verfahren betreffend die Überprüfung der darin enthaltenen Wirkstoffe, soweit die Wirkstoffe bereits im Anhang 1 der Pflanzenschutzmittelverordnung aufgeführt sind. Die klare Trennung der Verfahren zeigt sich im Übrigen nicht nur bei der Genehmigung respektive Bewilligung, sondern auch bei der späteren Überprüfung. Während die Überprüfung der Genehmigung eines Wirkstoffs in Art. 8 PSMV geregelt ist und an die Genehmigungskriterien von Art. 4 PSMV anknüpft (vgl. Art. 8 Abs. 3 PSMV), ist die Überprüfung der Bewilligung eines Pflanzenschutzmittels in Art. 29 PSMV verankert und erfordert Anzeichen, dass eine der Bewilligungsanforderungen von Art. 17 PSMV nicht mehr erfüllt ist. Auch die gezielte Überprüfung von

allen Pflanzenschutzmitteln mit einem spezifischen Wirkstoff, Safener oder Synergisten nach Art. 29a PSMV erfordert ein eigenständiges Verfahren bei Vorliegen der Voraussetzungen von Art. 29a Abs. 1 Satz 2 PSMV. Ergeben sich allerdings im Verlaufe eines Verfahrens um Bewilligung oder Erweiterung der Bewilligung für das Inverkehrbringen eines Pflanzenschutzmittels Anhaltspunkte, dass die Genehmigungskriterien von Art. 4 PSMV oder die Anforderungen nach Art. 17 PSMV nicht mehr erfüllt sind, ist ein (eigenständiges) Überprüfungsverfahren nach Art. 8 PSMV (Wirkstoff) respektive Überprüfungsverfahren nach Art. 29 f. PSMV (Pflanzenschutzmittel) einzuleiten.

5.4.4 Aus dem Gesagten ergibt sich für das vorliegende Verfahren, dass das Verfahren um Erweiterung der Bewilligung für das Inverkehrbringen des Pflanzenschutzmittels einerseits sowie das Verfahren zur Überprüfung der Genehmigung des Wirkstoffs Tefluthrin andererseits nicht direkt zusammenhängen. Die Einleitung des Verfahrens um Erweiterung der Bewilligung führt nicht ohne Weiteres zu einem Wirkstoffüberprüfungsverfahren. Vorliegend zielen die Beanstandungen der Beschwerdeführerinnen denn auch primär auf die konkreten Anwendungsbedingungen, die nach der ersuchten Erweiterung der Bewilligung für das Inverkehrbringen des Pflanzenschutzmittels massgebend sind (vgl. E. 6 und E. 7 hiernach).

5.5 Im Lichte des Dargelegten ist es entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin für den Ausgang des vorliegenden Verfahrens nicht von Bedeutung, dass der Schweizerische Fischereiverband beim Bundesamt für Landwirtschaft um eine gezielte Überprüfung der bewilligten Pflanzenschutzmittel mit künstlichen Pyrethroiden, namentlich Tefluthrin, ersucht habe. Gegenstand der vorliegenden Angelegenheit ist einzig die Erweiterung der Bewilligung für das Inverkehrbringen des Pflanzenschutzmittels der Beschwerdegegnerin. In diesem Rahmen ist weder die Genehmigung des im Anhang 1 der Pflanzenschutzmittelverordnung aufgeführten Wirkstoffs Tefluthrin zu überprüfen noch eine gezielte Überprüfung aller Bewilligungen von Pflanzenschutzmitteln mit diesem Wirkstoff durchzuführen. Soweit die Beschwerdeführerin eine Überprüfung der Wirkstoffgenehmigung gemäss Art. 8 Abs. 1 PSMV respektive eine gezielte Überprüfung der Bewilligungen nach Art. 29a PSMV mit Verweisung auf das vom Schweizerischen Fischereiverband angestossene Verfahren verlangt, liegen ihre Vorbringen ausserhalb des Streitgegenstands.

Die Beschwerdeführerin kann im vorliegenden Verfahren im Übrigen nicht zugunsten des Schweizerischen Fischereiverbands sinngemäß eine Rechtsverweigerung geltend machen, indem sie kritisiert, das Bundesamt für Landwirtschaft habe nicht auf das Gesuch des Verbands vom 2. Juni 2020 um Erlass einer anfechtbaren Verfügung reagiert. Die vorinstanzliche Feststellung, die Beschwerdeführerin selbst habe kein solches Gesuch gestellt, ist nicht offensichtlich unrichtig (vgl. E. 10.5 des angefochtenen Urteils). Die entsprechenden Sachverhaltsrügen stossen mangels Entscheidrelevanz somit ins Leere. Es liegt keine Verletzung von Art. 12 VwVG (SR 172.021), Art. 5 Abs. 3 BV und Art. 9 BV vor.

5.6 Damit kann auch offenbleiben, ob die von der Beschwerdeführerin in diesem Zusammenhang vor Bundesgericht eingereichten (unechten) Novern zulässig sind (vgl. E. 2 hiervor). Die von der Beschwerdeführerin vor Bundesgericht gestellten prozessualen Anträge 3–6 sind somit abzuweisen, soweit sie sich nach dem Ausgeführten nicht ohnehin als gegenstandslos erweisen.

6.

Die Beschwerdeführerin beanstandet eine rechtsverletzende Nichtberücksichtigung von Drainagen im Ackerland bei der Beurteilung der Einwirkung des Pflanzenschutzmittels auf Wasserlebewesen.

6.1 Die Beschwerdeführerin macht geltend, die Vorinstanz habe es als zulässig erachtet, dass die Zulassungsstelle bei der Beurteilung der Einwirkung des Pflanzenschutzmittels auf Wasserorganismen die Gewässerbelastung aus Drainagen in den Schweizer Ackerflächen nicht berücksichtigt habe. Die Vorinstanz begründe dies unter anderem mit dem Umstand, dass die Drainagen wegen des ungenügenden Wissensstands über die Bedeutung dieses Eintragspfads nicht zu beachten seien. Diese Begründung übernehme sie, so die Beschwerdeführerin weiter, aus den Fachberichten des Bundesamts für Umwelt, die "wenig überzeugend" seien. Ziff. 9BI-2.5.1.3 Anhang 9 PSMV regle die Bewertung des Verbleibs und der Verteilung in Oberflächenwasser und sehe in Ziff. 9BI-2.5.1.3 Abs. 3 lit. d Ziff. 4 Anhang 9 PSMV vor, dass das Abfliessen durch Drainagerohre zu berücksichtigen sei. Indem die Vorinstanz die rechtlich vorgeschriebene Berücksichtigung von Drainagen ignoriere, missachte sie Bundesrecht. Überdies verletze die Vorinstanz das Vorsorgeprinzip gemäss Art. 1 Abs. 2 USG und dessen Konkretisierung in Art. 8 USG.

6.2 Ein Pflanzenschutzmittel wird laut Art. 17 Abs. 1 lit. e PSMV nur dann bewilligt, wenn es unter Berücksichtigung der neuesten wissenschaftlichen und technischen Erkenntnisse die Anforderungen nach Art. 4 Abs. 5 PSMV erfüllt (vgl. auch E. 4.2.2 hiervor). Das Pflanzenschutzmittel darf nach der Verwendung entsprechend der guten Pflanzenschutzpraxis und unter realistischen Verwendungsbedingungen keine sofortigen oder verzögerten schädlichen Auswirkungen auf die Gesundheit von Tieren sowie keine unannehbaren Auswirkungen auf die Umwelt haben, und zwar unter besonderer Berücksichtigung des Verbleibs und der Ausbreitung in der Umwelt, insbesondere der Kontamination von Oberflächengewässern (vgl. Art. 4 Abs. 5 lit. b und lit. e Ziff. 1 PSMV).

Gemäss Ziff. 9BI-2.5.1.3 Abs. 1 Anhang 9 PSMV bewerten die Beurteilungsstellen, ob das Pflanzenschutzmittel unter den vorgeschlagenen Anwendungsbedingungen in das Oberflächenwasser gelangen kann. Besteht diese Möglichkeit, so bewerten sie mit Hilfe eines geeigneten und anerkannten Berechnungsmodells die vorhersehbare Kurz- und Langzeitkonzentration des Wirkstoffs und der Metaboliten, Abbau- und Reaktionsprodukte im Oberflächenwasser der vorgeschlagenen Anwendungsregion nach Anwendung des Pflanzenschutzmittels gemäss den vorgeschlagenen Anwendungsbedingungen. Bei dieser Bewertung werden laut Ziff. 9BI-2.5.1.3 Abs. 3 lit. d Anhang 9 PSMV auch mögliche Expositionswege berücksichtigt (Abdrift [Ziff. 1]; Abfliessen [Ziff. 2]; Besprühen [Ziff. 3]; Abfliessen durch Drainagerohre [Ziff. 4]; Versickerung [Ziff. 5]; Deposition über die Luft [Ziff. 6]). Besteht die Möglichkeit einer Exposition von Wasserorganismen, so wird die Bewilligung nicht erteilt, wenn das Verhältnis zwischen Toxizität und Exposition für Fische und Daphnia bei akuter Exposition unter 100 und bei langfristiger Exposition unter 10 liegt (vgl. Ziff. 9CI-2.5.2.2 Abs. 1 lit. a Anhang 9 PSMV).

6.3 Ziff. 9BI-2.5.1.3 Abs. 1 Satz 1 Anhang 9 PSMV verlangt in einem ersten Schritt, dass die Beurteilungsstellen bewerten, ob das Pflanzenschutzmittel unter den vorgeschlagenen Anwendungsbedingungen in das Oberflächenwasser gelangen kann. Die Beurteilung, ob dies der Fall ist, stellt eine Tatfrage dar.

6.3.1 In diesem Zusammenhang stellt die Vorinstanz in tatsächlicher Hinsicht unbestrittenemassen fest (vgl. Art. 105 Abs. 1 BGG), dass die errechneten TER-Werte (Toxicity Exposure Ratio) für die Eintragspfade Abschwemmung/Erosion und Drainage erheblich unter den von Ziff. 9CI-2.5.2.2 Abs. 1 lit. a Anhang 9 PSMV vorgegebenen Schwel-

lenwerten von mindestens 100 (kurzfristige Exposition) bzw. 10 (langfristige Exposition) für Fische und Daphnien lägen (vgl. E. 17.10 des angefochtenen Urteils). Im Weiteren wird nach den vorinstanzlichen Feststellungen der Wirkstoff Tefluthrin stark an die organischen Substanzen im Boden und im Sediment gebunden, weshalb er von der Zulassungsstelle und den Beurteilungsstellen als immobil eingestuft werde. Mit Hinweis auf die Untersuchungen der EFSA und den 2. Fachbericht des Bundesamts für Umwelt hält die Vorinstanz weiter fest, dass keine Anhaltspunkte bestünden, wonach bedeutsame Mengen des Wirkstoffs Tefluthrin via Abschwemmung oder Drainage in die Oberflächengewässer gelangen würden (vgl. E. 17.12 und E. 17.13 des angefochtenen Urteils).

6.3.2 Vor Bundesgericht bringt die Beschwerdeführerin unter anderem vor, dass 25 % der landwirtschaftlichen Nutzflächen und rund 50 % des Ackerlands in der Schweiz drainiert seien. Ausserdem kritisiert die Beschwerdeführerin die vorinstanzliche Beweiswürdigung, wonach der Wirkstoff Tefluthrin stark an die organischen Substanzen im Boden sowie im Sediment gebunden und deshalb immobil sei. Ihrer Kritik ist zu folgen: Auch die Beschwerdegegnerin legt im vorinstanzlichen Verfahren dar, es könne nicht ausgeschlossen werden, dass der Wirkstoff durch den oberflächlichen Abtrag von Feinboden, an den der Wirkstoff gebunden sei, im Zusammenhang mit Starkniederschlag auf geneigten Flächen in die Gewässer gelange (vgl. E. 17.12 i.f. des angefochtenen Urteils). Die Beschwerdeführerin zeigt in rechtsgenüglicher Weise auf, dass der Eintrag über Drainagen nicht nur aus Pflanzenschutzmittelwirkstoffen, die sich im abfliessenden Wasser auflösten, sondern auch aus Wirkstoffen, die sich an Bodenpartikel bindeten, erfolgen könne. Gleich äussert sich, wie dargelegt, auch die Beschwerdegegnerin. Zusammen mit dem Hinweis der Beschwerdeführerin, dass Drainagen weit verbreitet seien, und der unbestrittenen vorinstanzlichen Feststellung, wonach Drainagen in der Schweiz einen wichtigen Eintragspfad von Pflanzenschutzmitteln in die Gewässer darstellen könnten (vgl. E. 17.16 und E. 17.18 des angefochtenen Urteils), ist vor diesem Hintergrund davon auszugehen, dass das Pflanzenschutzmittel unter den vorgeschlagenen Anwendungsbedingungen in das Oberflächenwasser gelangen kann. Entgegen der vorinstanzlichen Beweiswürdigung kann diese Möglichkeit offensichtlich nicht ausgeschlossen werden. Der Einwand, wonach der Wirkstoff an Partikel gebunden für aquatische Organismen nicht biologisch verfügbar sei, ändert nichts am Umstand, dass das Pflanzenschutzmittel unter den vorgeschlagenen Anwendungsbedingungen in das Oberflächenwasser gelangen kann, sondern be-

trifft die im Folgenden vorzunehmende Bewertung dieser Möglichkeit gemäss Ziff. 9BI-2.5.1.3 Abs. 1 Satz 2 Anhang 9 PSMV (vgl. auch E. 6.4 hiernach).

6.3.3 Soweit die Beschwerdeführerin die Sachverhaltsfeststellungen der Vorinstanz zwecks Anwendung von Ziff. 9BI-2.5.1.3 Abs. 1 Satz 1 Anhang 9 PSMV beanstandet, ist ihr somit zu folgen. In tatsächlicher Hinsicht besteht entgegen der vorinstanzlichen Beweiswürdigung die Möglichkeit, dass das Pflanzenschutzmittel unter den vorgeschlagenen Anwendungsbedingungen in das Oberflächenwasser gelangt (vgl. Art. 97 Abs. 1 BGG; vgl. auch E. 5.2 hiervor).

6.4 Sobald konkrete Anhaltspunkte für die Möglichkeit bestehen, dass das Pflanzenschutzmittel unter den vorgeschlagenen Anwendungsbedingungen in das Oberflächenwasser gelangen kann (vgl. Ziff. 9BI-2.5.1.3 Abs. 1 Satz 1 Anhang 9 PSMV), wird der darauffolgende (zweite) Satz der Verordnungsbestimmung relevant (Ziff. 9BI-2.5.1.3 Abs. 1 Satz 2 Anhang 9 PSMV):

"Besteht diese Möglichkeit, so bewerten sie mit Hilfe eines geeigneten und anerkannten Berechnungsmodells die vorhersehbare Kurz- und Langzeitkonzentration des Wirkstoffs und der Metaboliten, Abbau- und Reaktionsprodukte im Oberflächenwasser der vorgeschlagenen Anwendungsregion nach Anwendung des Pflanzenschutzmittels gemäss den vorgeschlagenen Anwendungsbedingungen."

6.4.1 Die Vorinstanz erwägt in diesem Kontext, dass der Eintrag via Drainage mangels validiertem Berechnungsmodell sowie aufgrund des noch ungenügenden Wissensstands gar nicht diskutiert werden müsse. Sie hält fest, aus dem 3. Fachbericht des Bundesamts für Umwelt vom 22. September 2022 ergebe sich, dass der Entscheid des Bundesamts für Landwirtschaft, den möglichen Eintrag über Drainagen in Ermangelung eines in der Schweiz vorhandenen Berechnungsmodells nicht zu berücksichtigen, dem damals wie heute üblichen und nach Erachten des Bundesamts für Umwelt rechtmässigen Vorgehen entsprochen habe (vgl. E. 17.13 des angefochtenen Urteils). Die Vorinstanz lässt dabei allerdings ausser Acht, dass Ziff. 9BI-2.5.1.3 Abs. 1 Satz 2 Anhang 9 PSMV die Berücksichtigung des Abfliessens durch Drainagerohre als möglichen Expositionsweg gemäss Ziff. 9BI-2.5.1.3 Abs. 3 lit. d Ziff. 4 Anhang 9 PSMV einschränkungslos verlangt, sobald die Möglichkeit besteht, dass das Pflanzenschutzmittel unter den vorgeschlagenen Anwendungsbedingungen in das Oberflächenwasser gelangt (vgl. Ziff. 9BI-2.5.1.3 Abs. 1 Satz 1 Anhang 9 PSMV). Ziff. 9BI-2.5.1.3 Abs. 1 Satz 2 Anhang 9 PSMV räumt den Beurteilungsstellen kein Ermessen bei der Frage ein, ob sie eine entsprechende Bewer-

tung durchführen. Vielmehr müssen die Beurteilungsstellen mit Hilfe eines (geeigneten und anerkannten) Berechnungsmodells eine solche Bewertung (zwingend) vornehmen, wenn die Möglichkeit gemäss Ziff. 9BI-2.5.1.3 Abs. 1 Satz 1 Anhang 9 PSMV besteht.

6.4.2 Dieses Verständnis der Verordnungsbestimmung ergibt sich insbesondere aus dem Vorsorgeprinzips gemäss Art. 1 Abs. 2 USG, wonach im Sinne der Vorsorge Einwirkungen, die schädlich oder lästig werden könnten, frühzeitig zu begrenzen sind. Bestehen – wie vorliegend – konkrete Anhaltspunkte, dass das Pflanzenschutzmittel mit seinem Wirkstoff Tefluthrin in das Oberflächenwasser gelangen kann, sind die damit verbundenen Effekte zu bewerten, um schädliche Einwirkungen frühzeitig begrenzen zu können. Die Pflanzenschutzmittel sind nach dem Grundsatz der ganzheitlichen Betrachtungsweise zu beurteilen. Gemäss Art. 8 USG werden Einwirkungen sowohl einzeln als auch gesamthaft und nach ihrem Zusammenwirken beurteilt. Der damit festgelegte Grundsatz der ganzheitlichen Betrachtungsweise berücksichtigt die Möglichkeit, dass unterschiedliche Umweltbelastungen erst durch ihr Zusammentreffen zu ernsthaften Beeinträchtigungen führen. Möglich sind namentlich kumulative und synergistische Effekte, weshalb Einwirkungen auch auf ihr mögliches Zusammenwirken oder ihre denkbare mehrfache Wirkung in der Umwelt zu beurteilen sind (vgl. Urteile 1C_628/2019 vom 22. Dezember 2021 E. 3.3; 1C_97/2017 vom 19. September 2018 E. 2.1; 1C_685/2013 vom 6. März 2015 E. 6.3; vgl. auch BGE 142 II 517 E. 3.3; 142 II 20 E. 3.1). Der erforderlichen Gesamtbetrachtung sind allenfalls wissenschaftlich-technische Grenzen gesetzt oder es fehlt am dazu notwendigen Instrumentarium (vgl. Urteil 1C_685/2013 vom 6. März 2015 E. 6.3). Im Lichte des Dargelegten kommt der Zulassungsstelle und den Beurteilungsstellen kein Ermessen bei der Frage zu, ob sie eine Bewertung im Sinne von Ziff. 9BI-2.5.1.3 Abs. 1 Satz 2 Anhang 9 PSMV vorzunehmen haben. Allerdings besteht ein technisches und pflichtgemäß auszuübendes Ermessen bei der Frage, wie diese Bewertung vorzunehmen ist.

6.5 Entsprechend ist es nicht zulässig, dass das Bundesamt für Landwirtschaft "den möglichen Eintrag über Drainagen [...] in Ermangelung eines in der Schweiz validierten Berechnungsmodells" nicht berücksichtigt hat (vgl. E. 17.13 des angefochtenen Urteils). Nach dem Dargelegten liegt eine Verletzung von Ziff. 9BI-2.5.1.3 Anhang 9 PSMV vor. Es bestehen in tatsächlicher Hinsicht konkrete Anhaltspunkte, dass das Pflanzenschutzmittel unter den vorgeschlagenen Anwendungsbedingungen in das Oberflächenwasser gelangen kann (Satz 1), weshalb die Vorinstanz zu Unrecht die unterbliebene Bewertung

(Satz 2) als rechtmässig eingestuft hat. Nach dem Dargelegten kann offenbleiben, ob diesbezüglich weitere Verstösse gegen das Bundesgesetzes- oder das Bundesverfassungsrecht vorliegen.

Vor diesem Hintergrund ist durch die Zulassungsstelle die vorhersehbare Kurz- und Langzeitkonzentration des Wirkstoffs und der Metaboliten, Abbau- und Reaktionsprodukte im Oberflächenwasser der vorgeschlagenen Anwendungsregion nach Anwendung des Pflanzenschutzmittels gemäss den vorgeschlagenen Anwendungsbedingungen gemäss Ziff. 9BI-2.5.1.3 Anhang 9 PSMV zu bewerten. Die Frage, ob hierfür ein validiertes Berechnungsmodell erforderlich ist, betrifft das technische und pflichtgemäß auszuübende Ermessen der Zulassungsstelle.

7.

Die Beschwerdeführerin macht im Weiteren Rechtsverletzungen im Zusammenhang mit der Beurteilung der Einwirkung des Pflanzenschutzmittels auf andere Nutzarthropoden als Honigbienen geltend.

7.1 Die Beschwerdeführerin stellt sich auf den Standpunkt, die "30 %-Regelung" in Ziff. 9CI-2.5.2.4 Anhang 9 PSMV ziele darauf ab, dass nicht mehr als 30 % der Nutzarthropoden durch ein Pflanzenschutzmittel geschädigt würden, damit der überlebende Bestand sich selbst regenerieren könne. Dennoch halte die Vorinstanz mit der Norm für vereinbar, wenn sämtliche Nichtzielarthropoden und Nutzarthropoden durch den Einsatz des Pflanzenschutzmittels getötet würden, aber der Wirkstoff innerhalb eines Jahres so weit abgebaut sei, dass eine Wiederansiedlung aus anderen, nicht behandelten Flächen erfolge. Diese "Erholungsthese", so die Beschwerdeführerin, übernehme die Vorinstanz aus den Ausführungen in den Gutachten von Agroscope. Die Gutachten der Agroscope stützten sich wiederum auf zwei Dokumente, die die Europäische Kommission in Ziff. 10.3.2 ihrer Mitteilung 2013/C 95/02 vom 3. April 2013 aufführe. Indem die Vorinstanz und sämtliche davor mit der vorliegenden Angelegenheit befassten (Fach-)Behörden auf eines dieser Dokumente abstellt, werde der Grundsatz der Gesetzmässigkeit von Art. 5 Abs. 1 BV verletzt. Nach Auffassung der Beschwerdeführerin handle es sich dabei um keine technische Richtlinie, denn darin würde eine Abwägung von Umweltrisiken vorgenommen, was lediglich dem demokratisch legitimierten Gesetzgeber zustehen würde. Vor diesem Hintergrund seien Art. 72 Abs. 2 PSMV in Verbindung mit Art. 24 Abs. 2^{bis} PSMV als gesetzliche Grundlagen nicht ausreichend.

Die Beschwerdeführerin beanstandet das Vorgehen auch in inhaltlicher Hinsicht. Die im Rahmen von Ziff. 9Cl-2.5.2.4 Anhang 9 PSMV angewendete "Erholungsthese", wonach die Tötung sämtlicher Nichtziel- und Nutzarthropoden auf Ackerböden hinnehmbar sei, wenn der Wirkstoff innerhalb eines Jahres so weit abgebaut sei, dass eine Wiederansiedlung aus anderen, nicht behandelten Flächen erfolge, verstösse gegen Bundesrecht. Sie verletze das Vorsorgeprinzip nach Art. 74 Abs. 1 BV und Art. 1 Abs. 2 USG, stehe im Widerspruch zur in Art. 104 Abs. 1 lit. b BV geforderten Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen sowie zum in Art. 104 Abs. 3 lit. d BV verankerten Schutz der Umwelt vor Beeinträchtigungen durch den überhöhten Einsatz von Chemikalien und missachte Art. 18 Abs. 1 und Abs. 2 NHG, der den Schutz von Tierarten kodifiziere.

7.2 Ein Pflanzenschutzmittel wird laut Art. 17 Abs. 1 lit. e PSMV nur dann bewilligt, wenn es unter Berücksichtigung der neuesten wissenschaftlichen und technischen Erkenntnisse die Anforderungen nach Art. 4 Abs. 5 PSMV erfüllt (vgl. auch E. 4.2.2 hiervor). Das Pflanzenschutzmittel darf nach der Verwendung entsprechend der guten Pflanzenschutzpraxis und unter realistischen Verwendungsbedingungen keine sofortigen oder verzögerten schädlichen Auswirkungen auf die Gesundheit von Tieren haben (vgl. Art. 4 Abs. 5 lit. b PSMV). Ebenso darf es laut Art. 4 Abs. 5 lit. e Ziff. 2 PSMV keine unannehbaren Auswirkungen auf die Umwelt haben, soweit es von der EFSA anerkannte wissenschaftliche Methoden zur Bewertung solcher Effekte gibt, und zwar unter besonderer Berücksichtigung der Auswirkung auf Nichtzielarten, einschliesslich des dauerhaften Verhaltens dieser Arten.

Besteht die Möglichkeit einer Exposition anderer Nutzarthropoden als Honigbienen, so wird gemäss Ziff. 9Cl-2.5.2.4 Anhang 9 PSMV die Bewilligung für die Verwendung nicht erteilt, wenn mehr als 30 % der Versuchsorganismen im Letal- oder Subletaltest, der in einem Labor bei der höchsten vorgeschlagenen Aufwandmenge durchgeführt wird, geschädigt werden, es sei denn, eine geeignete Risikoabschätzung erbringt den praktischen Beweis, dass bei Anwendung des Pflanzenschutzmittels unter den vorgeschlagenen Bedingungen keine unannehbaren Auswirkungen auf die betreffenden Organismen eintreten. Angaben hinsichtlich der Selektivität und Vorschläge für die Verwendung in integrierten Bekämpfungssystemen sind entsprechend zu untermauern.

7.3 In einem ersten Schritt ist die Rüge der Verletzung des Grundsatzes der Gesetzmässigkeit zu beurteilen.

7.3.1 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). Beim in Art. 5 Abs. 1 BV verankerten Grundsatz der Gesetzmässigkeit handelt es sich nicht um ein verfassungsmässiges Recht, sondern um einen Verfassungsgrundsatz. Dieser Grundsatz kann im Rahmen der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten direkt und unabhängig von einem Grundrecht angerufen werden (vgl. BGE 140 I 381 E. 4.4; Urteil 2C_910/2020 vom 28. Juli 2021 E. 4.3.3; vgl. auch BGE 148 II 475 E. 5; Urteil 2C_76/2023 vom 14. November 2023 E. 8.1 i.f.).

7.3.2 Gemäss Art. 72 Abs. 2 PSMV berücksichtigen die Beurteilungsstellen bei der Beurteilung von Pflanzenschutzmitteln die technischen Dokumente und andere Leitlinien, die in der EU verabschiedet wurden. Überdies bestimmt Art. 24 Abs. 2^{bis} PSMV, dass die Zulassungsstelle und die Beurteilungsstellen bei der Beurteilung eines Gesuchs um Bewilligung oder um Änderung einer Bewilligung gemäss Art. 21 PSMV und bei der Überprüfung einer Bewilligung gemäss den Art. 29 f. PSMV die Beurteilungsergebnisse der EFSA sowie die Erwägungen der Kommission der EU über die Genehmigung der Wirkstoffe des Pflanzenschutzmittels übernehmen, wenn die EFSA diese Substanzen bereits beurteilt hat. In diesem Fall führen sie keine weitere Beurteilung der Stoffe durch. Die Erwägungen und Entscheide der Mitgliedstaaten über die Bewilligung des Pflanzenschutzmittels werden berücksichtigt, sofern diese der Zulassungsstelle vorliegen.

7.3.3 Dass der Erlass von Bestimmungen in der Pflanzenschutzmittelverordnung, die einen Mechanismus der (unmittelbaren) Anerkennung vorsehen, im Rahmen der vorfrageweisen Normenkontrolle dem Grundsatz der Gesetzmässigkeit standhalten, hat das Bundesgericht bereits mit Blick auf Art. 10 Abs. 1 PSMV ausführlich dargelegt (vgl. Urteile 2C_1034/2022 und 2C_1035/2022 vom 23. Mai 2023 E. 5.5 und E. 6.3.2 f.). Angesichts der gesetzlich vorgesehenen 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, sind auch die beiden von der Beschwerdeführerin beanstandeten Verordnungsbe-

stimmungen – Art. 72 Abs. 2 PSMV und Art. 24 Abs. 2^{bis} PSMV – vorfrageweise nicht zu beanstanden (zur vorfrageweise oder inzidenten Normenkontrolle im Allgemeinen siehe z. B. Urteil 2C_397/2021 vom 25. November 2021 E. 4).

7.3.4 Gemäss Ziff. 10.3.2 der Mitteilung der EU-Kommission 2013/C 95/02 vom 3. April 2013 (im Rahmen der Durchführung der Verordnung [EU] Nr. 284/2013 der Kommission vom 1. März 2013 zur Festlegung der Datenanforderungen für Pflanzenschutzmittel gemäss der Verordnung [EG] Nr. 1107/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln) sind für die ökotoxikologische Risikobewertung von Nichtzielarthropoden das Leitliniendokument der Europäischen Kommission zur terrestrischen Ökotoxikologie (European Commission, Guidance Document on Terrestrial Ecotoxicology, Under Council Directive 91/414/EEC, SANCO/10329/2002 rev 2 [17. Oktober 2002]; nachfolgend: EU-Leitlinie zur terrestrischen Ökotoxikologie) sowie das Leitliniendokument "Candolfi et al (2001). Guidance Document on Regulatory Testing and Risk Assessment Procedures for Plant Protection Products With Non-Target Arthropods: From the Escort 2 Workshop (European Standard Characteristics of Non-Target Arthropod Regulatory Testing). SETAC [Society of Environmental Toxicology and Chemistry] press, pp 46" (nachfolgend: SETAC-Leitlinie) anwendbar.

7.3.5 Die SETAC-Leitlinie entstand im Rahmen des Workshops ESCORT 2, welcher im Jahr 2000 von der Europäischen Kommission und der SETAC Europe organisiert wurde (vgl. Titelseite der SETAC-Leitlinie). An diesem Workshop nahmen 53 Wissenschaftler teil, die die Zulassungsbehörden der EU-Mitgliedstaaten, die OECD, sowie Industrie und Wissenschaft vertraten. Ziel des Workshops war es, einen aktualisierten Leitfaden für ein Test- und Risikobewertungsschema für Nutzarthropoden zu entwickeln (vgl. SETAC-Leitlinie, S. 4). Die EU-Leitlinie zur terrestrischen Ökotoxikologie orientiert sich an der SETAC-Leitlinie und verweist an diversen Stellen für weitere Details auf diese (vgl. EU-Leitlinie zur terrestrischen Ökotoxikologie, S. 19 f.). Die von der Beschwerdeführerin im bundesgerichtlichen Verfahren geäusserte Kritik, die SETAC-Leitlinie sei aus einem dreitägigen Workshop in den Niederlanden im Jahre 2000 entstanden, dessen "Hauptsponsoren Konzerne aus der Agrochemie" gewesen seien, bleibt unbelegt und erweist sich im Lichte des Ausgeföhrten als eine nicht hinreichend begründete Sachverhaltsrüge (vgl. Art. 106 Abs. 2 BGG). Inwiefern die Vorinstanz in diesem Zusammenhang den Anspruch auf rechtliches

Gehör verletzt haben sollte, wie die Beschwerdeführerin moniert, ist mangels hinreichender Begründung ebenfalls nicht ersichtlich.

7.3.6 Bei beiden Leitliniendokumenten handelt es sich, wie die Vorinstanz zutreffend erwägt, um technische Dokumente und Leitlinien im Sinne von Art. 72 Abs. 2 PSMV, die die Beurteilungsstellen bei der Prüfung der Zulassung von Pflanzenschutzmitteln berücksichtigen dürfen. Es ist nicht zu erkennen, weshalb der Standpunkt der Beschwerdeführerin, dem zufolge keine "technische Richtlinie" vorliege, dieser Würdigung entgegensteht. Nach dem Dargelegten konkretisiert die SETAC-Leitlinie sowie die EU-Leitlinie zur terrestrischen Ökotoxikologie die gemäss Art. 17 Abs. 1 lit. e PSMV in Verbindung mit Art. 4 Abs. 5 lit. e PSMV und Art. 72 Abs. 2 PSMV (auch) in der Schweiz geltenden wissenschaftlichen Methoden zur Risikobeurteilung von Nutzarthropoden. Es handelt sich bei den Leitliniendokumenten somit um technische Dokumente, die mit den innerstaatlichen Verwaltungsverordnungen vergleichbar sind (vgl. dazu E. 7.4.1 hiernach). Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin begründet die Berücksichtigung der SETAC-Leitlinie jedenfalls keine Verletzung des Grundsatzes der Gesetzmässigkeit von Art. 5 Abs. 1 BV.

7.4 In einem zweiten Schritt ist auf die inhaltliche Kritik der Beschwerdeführerin an der SETAC-Leitlinie und der dort formulierten "Erholungsthese" einzugehen (zur "Erholungsthese" siehe E. 7.4.3.2 hiernach).

7.4.1 Verwaltungsverordnungen sind für die Gerichte rechtlich unverbindlich. Von einer rechtmässigen Verwaltungsverordnung weicht das Bundesgericht indes nicht ohne triftigen Grund ab, sofern sie eine dem Einzelfall angepasste und gerecht werdende Auslegung der anwendbaren Bestimmungen zulässt und eine überzeugende Konkretisierung der gesetzlichen Vorgaben enthält (vgl. BGE 145 V 84 E. 6.1.1; 142 V 442 E. 5.2; Urteile 2C_76/2023 vom 14. November 2023 E. 7.2.2; 2C_191/2022 vom 27. Juni 2023 E. 6.3.1; 2C_450/2020 vom 15. September 2020 E. 3.3.2). Ausserdem soll ein Gericht nach der ständigen bundesgerichtlichen Rechtsprechung – auch im Rahmen seiner uneingeschränkten Kognition (vgl. Art. 49 lit. a–c VwVG) – in ausgesprochenen Fachfragen eine gewisse Zurückhaltung üben und der Fachbehörde einen gewissen Beurteilungsspielraum belassen, falls die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte geprüft und die erforderlichen Abklärungen sorgfältig und umfassend durchgeführt worden sind (vgl.

BGE 142 II 451 E. 4.5.1; 136 I 184 E. 2.2.1; 131 II 680 E. 2.3.2; Urteile 2C_405/2021 vom 14. Juni 2022 E. 6.4; 2C_388/2020 vom 20. Oktober 2020 E. 5.4.5).

7.4.2 Die Beschwerdeführerin bringt einerseits zutreffend vor, dass nach den vorinstanzlichen Feststellungen bei den relevanten Anwendungskonzentrationen in Laborstudien bei mehr als 30 % der Testarthropoden ein Effekt beobachtet worden sei (vgl. E. 18.8 i.f. des angefochtenen Urteils). Entsprechend wird der in Ziff. 9CI-2.5.2.4 Anhang 9 PSMV genannte Schwellenwert von 30 % überschritten. Andererseits erwägt die Vorinstanz zu Recht, dass die Überschreitung des Schwellenwerts nicht notwendigerweise dazu führt, dass die Zulassungsstelle die Erweiterung der Bewilligung für das Inverkehrbringen des Pflanzenschutzmittels hätte verweigern müssen (vgl. E. 18.9 des angefochtenen Urteils). Vielmehr sieht Ziff. 9CI-2.5.2.4 Anhang 9 PSMV vor, dass eine Bewilligung nach wie vor erteilt werden kann, wenn eine geeignete Risikoabschätzung den praktischen Beweis erbringt, dass bei der Anwendung des Pflanzenschutzmittels unter den vorgeschlagenen Bedingungen keine unannehbaren Auswirkungen auf die betreffenden Organismen eintreten.

7.4.3 Für den Nachweis, dass keine unannehbaren Auswirkungen eintreten, zieht die Vorinstanz in Bestätigung des Vorgehens der Zulassungsstelle und Beurteilungsstellen die methodischen Vorgaben der EU-Leitlinie zur terrestrischen Ökotoxikologie und die SETAC-Leitlinie bei.

7.4.3.1 Wie die Vorinstanz zutreffend ausführt, enthalten sowohl die EU-Leitlinie zur terrestrischen Ökotoxikologie als auch die SETAC-Leitlinie jeweils detaillierte Ausführungen zu Vorgehensweise, zu Test- und Berechnungsmethoden bei der Risikobewertung für Nichtzielarthropoden sowie zu Risikominderungsmassnahmen. Gemäss den Leitliniendokumenten wird jeweils eine separate Beurteilung der Risiken für Arthropoden in der behandelten Fläche (in-field) sowie ausserhalb der Fläche (off-field) durchgeführt. Die Leitlinien sehen für die Bewertung ein Stufenkonzept vor. Die erste Stufe (Tier 1) beinhaltet Glasplattentests mit den beiden Standardtestarten Brackwespe (*Aphidius rhopalosiphii*) und Raubmilbe (*Typhlodromus pyri*). Sofern diese Tests auf ein höheres Risiko hinweisen, sind weitere Studien (sogenannte higher tier tests) nötig (vgl. EU-Leitlinie zur terrestrischen Ökotoxikologie, S. 19 ff., SETAC-Leitlinie, S. 4 ff.; vgl. auch E. 18.4 des angefochtenen Urteils).

7.4.3.2 Die Leitliniendokumente sehen im Weiteren vor, dass negative Auswirkungen auf Populationen von Nichtzielarthropoden akzeptierbar sind, wenn mittels Feldstudien oder anderen Nachweisen bewiesen wird, dass sich die Bestände (z. B. durch Wiederbesiedlung des Feldes) spätestens innerhalb eines Jahres wieder erholen (sogenannte "Erholungsthese"; vgl. EU-Leitlinie zur terrestrischen Ökotoxikologie, S. 23; SETAC-Leitlinie, S. 20; vgl. auch E. 18.5 des angefochtenen Urteils). Die Vorinstanz stellt überdies fest, dass es gemäss der European Food Safety Authority keine adversen Effekte gebe, die länger als ein Jahr nach der Anwendung des Wirkstoffs Tefluthrin bei Anwendungsrationen von bis zu 233 g Wirkstoff/ha anhalten würden (vgl. E. 18.11 des angefochtenen Urteils mit Hinweis auf EFSA, Conclusion on the peer review of the pesticide risk assessment of the active substance Tefluthrin, EFSA Journal vom 9. Dezember 2010 [nachfolgend: EFSA Conclusion], S. 55). Diese Sachverhaltsfeststellung bestreitet die Beschwerdeführerin vor Bundesgericht nicht hinreichend (vgl. Art. 106 Abs. 2 BGG) und ist für das bundesgerichtliche Verfahren somit verbindlich (vgl. Art. 105 Abs. 1 BGG).

7.4.4 Die in der EFSA Conclusion untersuchte Anwendungsrate von 233 g Wirkstoff/ha sind, wie die Vorinstanz unbestritten festhält, deutlich höher als die in der vorliegenden Angelegenheit maximal bewilligte Menge von 44 g Wirkstoff/ha für die neu ersuchten Anwendungen des Pflanzenschutzmittels. Die Vorinstanz erwägt in diesem Lichte, Agroscope und das Bundesamt für Landwirtschaft hätten deshalb, wie das Bundesamt für Umwelt bestätige, das Risiko für Nutzarthropoden im Einklang mit den in der EU und der Schweiz anwendbaren Leitlinien und wissenschaftlichen Methoden zu Recht als akzeptabel eingestuft, da der Wirkstoff innerhalb eines Jahres so weit abgebaut sei, dass eine Wiederansiedlung aus anderen, nicht behandelten Flächen erfolgen könne (vgl. E. 18.11 des angefochtenen Urteils).

7.4.5 Diese rechtliche Schlussfolgerung der Vorinstanz ist differenziert zu würdigen.

7.4.5.1 Es ist zulässig, auf die Leitliniendokumente im Sinne von Verwaltungsverordnungen abzustellen, soweit die darin erläuterte (technische) Methodik und die daraus resultierenden Erkenntnisse der konkreten Anwendung von Ziff. 9Cl-2.5.2.4 Anhang 9 PSMV dienen. Eine inhaltliche Änderung der Verordnungsbestimmung durch deren Übernahme darf daraus jedoch nicht resultieren (vgl. E. 7.4.1 hiervor). Der Verordnungsgeber lässt in Ziff. 9Cl-2.5.2.4 Anhang 9 PSMV eine geeignete Risikoabschätzung zwecks Nachweises annehmbarer Auswir-

kungen auf die betreffenden Organismen ausdrücklich zu. Da ein solcher (praktischer) Beweis nach dem klaren Wortlaut der Verordnungsbestimmung offensteht, ist es in methodischer Hinsicht grundsätzlich nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz auf die in den Leitliniendokumenten formulierte "Erholungsthese" abstellt.

7.4.5.2 Der These zufolge sind die negativen Auswirkungen auf Populationen von Nichtzielarthropoden annehmbar, wenn mittels Feldstudien oder anderen Nachweisen bewiesen wird, dass sich die Bestände (z. B. durch Wiederbesiedlung des Feldes) spätestens innerhalb eines Jahres wieder erholen (vgl. E. 7.4.3.2 hiervor). Den Nachweis, dass sich die behandelten Flächen innerhalb eines Jahres nach der Anwendung des Wirkstoffs Tefluthrin im Sinne der These erholen können, erbringt die EFSA Conclusion. Das vorinstanzliche Vorgehen, die Beurteilungsergebnisse der EFSA aus der EFSA Conclusion als praktischen Beweis zu anerkennen, entspricht im Übrigen den Vorgaben von Art. 24 Abs. 2^{bis} PSMV (vgl. E. 7.3.2 hiervor; vgl. auch Art. 4 Abs. 5 lit. e Ziff. 2 PSMV). Angesichts der zulässigen gerichtlichen Zurückhaltung bei der Überprüfung von ausgesprochenen Fachfragen ist es nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz die durch die EFSA Conclusion nachgewiesene und von den Fachbehörden übernommene "Erholungsthese" im Grundsatz als geeignete Risikoabschätzung und praktischen Beweis im Sinne von Ziff. 9CI-2.5.2.4 Anhang 9 PSMV heranzieht.

7.4.6 Damit hat es allerdings nicht sein Bewenden.

7.4.6.1 Der übernommenen "Erholungsthese" ist inhärent, dass die behandelten Flächen an andere, nicht behandelte Flächen angrenzen müssen, da eine Wiederansiedlung nur diesfalls möglich ist. Mit der blossen Übernahme der "Erholungsthese" ist in der Praxis nicht gewährleistet, dass effektiv andere, nicht behandelte Flächen vorhanden sind, aus denen eine Wiederansiedlung auf die behandelten Flächen erfolgen kann. Ausserdem drängt es sich aus räumlicher Sicht auf, den Umfang der Flächen festzulegen, die mit dem Pflanzenschutzmittel behandelt werden dürfen, sodass eine Wiederansiedlung der behandelten Flächen auch tatsächlich ganzflächig gelingt. Dabei sind auch die Grössenverhältnisse zwischen den behandelten Flächen und den nicht behandelten Flächen zu berücksichtigen. In diesem Zusammenhang ist überdies der Einwand der Beschwerdeführerin zu beurteilen, wonach die mit dem Wirkstoff Tefluthrin behandelten Felder als "biologi-

sche Senken" wirkten, die dazu führten, dass die Artenvielfalt und Anzahl von Insekten in einem weiten Umfeld um die behandelten Felder ausgedünnt werde.

7.4.6.2 Gleichermaßen gilt für die zeitlichen Abstände, die zwischen den Expositionen der Flächen liegen müssen. Eine (vollständige) Wiederansiedlung im Sinne der "Erholungsthese" ist nur möglich, wenn die Regeneration der behandelten Flächen in zeitlicher Hinsicht sichergestellt ist. Aus den Erwägungen des vorinstanzlichen Urteils (vgl. E. 18.1–18.14 des angefochtenen Urteils) sowie aus den Auflagen, die mit der Erweiterung der Bewilligung für das Inverkehrbringen des Pflanzenschutzmittels verbunden wurden (vgl. Bst. B des angefochtenen Urteils), ist nicht ersichtlich, wie in zeitlicher Hinsicht sichergestellt ist, dass effektiv eine Wiederansiedlung aus nicht behandelten Flächen erfolgen kann.

7.4.6.3 Was als ausreichend im Sinne der "Erholungsthese" gilt, ist demnach in räumlicher und zeitlicher Hinsicht zu konkretisieren. Die Kritik der Beschwerdeführerin erweist sich diesbezüglich als begründet. Vor diesem Hintergrund ist jedenfalls zu prüfen, ob die Anwendung des Pflanzenschutzmittels mit dem Wirkstoff Tefluthrin in räumlicher und zeitlicher Hinsicht einzuschränken ist.

7.5 Nach dem Dargelegten verschafft die Vorinstanz den Vorgaben von Ziff. 9Cl-2.5.2.4 Anhang 9 PSMV nur unzureichend Nachachtung. Damit kann offenbleiben, ob diesbezüglich weitere Verstöße gegen die Vorgaben des Bundesgesetzes- oder Bundesverfassungsrechts vorliegen.

8.

Im Ergebnis erweist sich die Beschwerde als begründet, weshalb sie gutzuheissen ist, soweit darauf eingetreten wird. Das Urteil vom 1. Mai 2023 ist aufzuheben. Die Angelegenheit ist zur Beurteilung im Sinne der Erwägungen an das Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (Art. 107 Abs. 2 BGG) sowie zur Neuverlegung der Kosten- und Entschädigungsfolgen an die Vorinstanz (Art. 67 BGG) zurückzuweisen.

Bei diesem Verfahrensausgang trägt die Beschwerdegegnerin die Gerichtskosten (Art. 66 Abs. 1 und Abs. 4 BGG). Die Beschwerdegegnerin hat der Beschwerdeführerin für das bundesgerichtliche Verfahren eine Parteientschädigung zu entrichten (Art. 68 Abs. 1 und Abs. 3 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen, soweit darauf einzutreten ist. Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 1. Mai 2023 wird aufgehoben.

2.

Die Angelegenheit wird zur Beurteilung im Sinne der Erwägungen an das Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen zurückgewiesen.

3.

Die Angelegenheit wird zur Neuverlegung der Kosten- und Entschädigungsfolgen des vorinstanzlichen Verfahrens an das Bundesverwaltungsgericht zurückgewiesen.

4.

Die Gerichtskosten von Fr. 3'000.-- werden der Beschwerdegegnerin auferlegt.

5.

Die Beschwerdegegnerin hat der Beschwerdeführerin für das bundesgerichtliche Verfahren eine Parteientschädigung von Fr. 3'000.-- auszurichten.

6.

Dieses Urteil wird den Verfahrensbeteiligten, dem Bundesverwaltungsgericht, Abteilung II, dem Eidgenössischen Departement des Innern, dem Bundesamt für Landwirtschaft und dem Bundesamt für Umwelt mitgeteilt.

Lausanne, 30. April 2025

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

Die Präsidentin:


F. Aubry Girardin

Der Gerichtsschreiber:


M. Zollinger

