

BVGer B-64/2016 vom 25. April 2017

Bundesverwaltungsgericht, 2017-04-25, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_B-64_2016

FR: TAF B-64/2016 du 25 avril 2017

IT: TAF B-64/2016 del 25 aprile 2017

Regeste

Pflanzenschutz

Erwägungen

E. 1.1

Nach Art. 31 VGG beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 VwVG. Zu den anfechtbaren Verfügungen gehören jene der Vorinstanz in Anwendung des Landwirtschaftsgesetzes vom 29. April 1998 (LwG, SR 910.1) und dessen Ausführungsbestimmungen, zumal die Vorinstanz eine Dienststelle der Bundesverwaltung ist (Art. 33 Bst. d VGG i.V.m. Art. 166 Abs. 2 LwG). Eine Ausnahme nach Art. 32 VGG liegt nicht vor. Das Bundesverwaltungsgericht ist damit zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig.

E. 1.2

Die Beschwerdeführerin hat frist- und formgerecht Beschwerde erhoben (Art. 50 und Art. 52 VwVG). Der Vertreter hat sich rechtsgenügend durch schriftliche Vollmacht ausgewiesen (Art. 11 VwVG) und der Kostenvorschuss wurde rechtzeitig geleistet (Art. 63 Abs. 4 VwVG).

E. 1.3

Die Beschwerdeführerin, deren Gesuch auf Teilnahme als Partei im nach wie vor hängigen Verfahren der gezielten Überprüfung der Pflanzenschutzmittel mit dem Wirkstoff Quinoclamine vollumfänglich abgewiesen wurde, ist durch die angefochtene Verfügung besonders berührt (Art. 48 Abs. 1 Bst. b VwVG) und hat ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung (Abs. 1 Bst. c VwVG). Soweit die Frage ihrer Parteistellung im vorinstanzlichen Verfahren zu Quinoclamine streitig ist, ist die Beschwerdeführerin daher zur Beschwerdeführung legitimiert (Art. 48 Abs. 1 VwVG; vgl. Vera Marantelli/Said Huber, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar VwVG, 2. Aufl. 2016, Art. 6 Rz. 22, Art. 48 Rz. 17). Auf die Beschwerde ist einzutreten.

E. 2.1

Nach Art. 166 Abs. 2bis LwG hört das Bundesverwaltungsgericht die am vorinstanzlichen Verfahren beteiligten Beurteilungsstellen an, bevor es über Beschwerden entscheidet, welche die Einfuhr, die Ausfuhr oder das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln betreffen.

E. 2.2

Da im Rahmen des Streitgegenstandes (E. 1.3) nicht materiell über das Inverkehrbringen allfälliger Pflanzenschutzmittel zu entscheiden ist, sondern einzig zu untersuchen sein wird,

ob bei gezielten Überprüfungen von Pestizid-Wirkstoffen nach PSMV das Verbandsbeschwerderecht nach Art. 12 Abs. 1 Bst. b NHG zum Tragen kommt, was der Beschwerdeführerin im vorinstanzlichen Verfahren Parteistellung nach Art. 6 VwVG (i.V.m. Art. 48 Abs. 2 VwVG) vermitteln würde (vgl. E. 3.3 und E. 5), erübrigt sich im vorliegenden Verfahren eine Anhörung der am vorinstanzlichen Verfahren beteiligten Beurteilungsstellen.

E. 3.1

Nach Art. 78 Abs. 2 Satz 1 BV nimmt der Bund bei der Erfüllung seiner Aufgaben Rücksicht auf die Anliegen des Natur- und Heimatschutzes. Art. 78 Abs. 4 BV sieht vor, dass der Bund Vorschriften zum Schutz der Tier- und Pflanzenwelt und zur Erhaltung ihrer Lebensräume in der natürlichen Vielfalt erlässt. Er schützt bedrohte Arten vor Ausrottung.

E. 3.2

Das gestützt auf Art. 78 Abs. 4 BV erlassene NHG (zitiert in A.c) hat nach dessen Art. 1 Bst. d insbesondere zum Zweck, im Rahmen der Zuständigkeit des Bundes nach Art. 78 Abs. 2-5 BV die einheimische Tier- und Pflanzenwelt sowie ihre biologische Vielfalt und ihren natürlichen Lebensraum zu schützen. Art. 2 Abs. 1 NHG (mit der Marginalie "Erfüllung von Bundesaufgaben" und eingereiht im "1. Abschnitt: Naturschutz, Heimatschutz und Denkmalpflege bei Erfüllung von Bundesaufgaben") lautet wie folgt: "Unter Erfüllung einer Bundesaufgabe im Sinne von Art. 78 Abs. 2 der BV ist insbesondere zu verstehen: a. die Planung, Errichtung und Veränderung von Werken und Anlagen durch den Bund, seine Anstalten und Betriebe, wie Bauten und Anlagen der Bundesverwaltung, Nationalstrassen, Bauten und Anlagen der Schweizerischen Bundesbahnen; b. die Erteilung von Konzessionen und Bewilligungen, wie zum Bau und Betrieb von Verkehrsanlagen und Transportanstalten (mit Einschluss der Plan-genehmigung), von Werken und Anlagen zur Beförderung von Energie, Flüssigkeiten oder Gasen oder zur Übermittlung von Nachrichten sowie Bewilligungen zur Vornahme von Rodungen; c. die Gewährung von Beiträgen an Planungen, Werke und Anlagen, wie Meliorationen, Sanierungen landwirtschaftlicher Bauten, Gewässerkorrekturen, Anlagen des Gewässerschutzes und Verkehrsanlagen."

E. 3.3

Nach Art. 12 Abs. 1 Bst. b NHG (mit der Marginalie "Beschwerderecht der Gemeinden und der Organisationen, 1. Beschwerdeberechtigung") steht den Organisationen, die sich dem Naturschutz, dem Heimatschutz, der Denkmalpflege oder verwandten Zielen widmen, das Beschwerderecht gegen Verfügungen der kantonalen Behörden oder der Bundesbehörden unter folgenden Voraussetzungen zu: 1. Die Organisation ist gesamtschweizerisch tätig; 2. Sie verfolgt rein ideelle Zwecke; allfällige wirtschaftliche Tätigkeiten müssen der Erreichung der ideellen Zwecke dienen. Insbesondere Abs. 3 von Art. 12 NHG sieht vor, dass der Bundesrat die zur Beschwerde berechtigten Organisationen bezeichnet. Nach Art. 6 VwVG gelten als Parteien Personen, deren Rechte oder Pflichten die Verfügung berühren soll, und andere Personen, Organisationen oder Behörden, denen ein Rechtsmittel gegen die Verfügung zusteht. Dazu zählen insbesondere nach Art. 48 Abs. 2 VwVG Personen, Organisationen und Behörden, denen ein anderes Bundesgesetz dieses Recht einräumt (wie z.B. Art. 12 Abs. 1 Bst. b NHG).

E. 3.4

Unter der Marginalie "Zugang zu Gerichten" sieht Art. 9 Ziff. 3 der Aarhus-Konvention (zitiert in A.c) vor, dass jede Vertragspartei sicherzustellen hat, dass Mitglieder der

Öffentlichkeit, sofern sie etwaige in ihrem innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien erfüllen, Zugang zu verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Verfahren haben, um die von Privatpersonen und Behörden vorgenommenen Handlungen und begangenen Unterlassungen anzufechten, die gegen umweltbezogene Bestimmungen ihres innerstaatlichen Rechts verstossen.

E. 4

Zu beurteilen ist hier einzig die Frage, ob der Beschwerdeführerin im vorinstanzlichen Verfahren zu Quinoclamine gestützt auf Art. 12 NHG oder Art. 9 Ziff. 3 der Aarhus-Konvention Parteistellung im Sinne von Art. 6 VwVG (i.V.m. Art. 48 Abs. 2 VwVG) hätte eingeräumt werden müssen (vgl. E. 1.3).

E. 4.1

Die Vorinstanz verneint dies mit dem Argument, die Beschwerdeführerin sei weder nach NHG noch nach der Aarhus-Konvention befugt, Verfügungen anzufechten, mit denen Verfahren der gezielten Überprüfung von Pflanzenschutzmitteln abgeschlossen werden: Nach Lehre und Rechtsprechung unterstünden der Beschwerde nach Art. 12 Abs. 1 NHG nur Verfügungen, die "in Erfüllung einer Bundesaufgabe" ergangen seien. Diese Eingrenzung komme zwar in den Art. 12 ff. NHG nicht zum Ausdruck, ergebe sich aber aus dem Titel des 1. Abschnittes des NHG ("Naturschutz, Heimatschutz und Denkmalpflege bei Erfüllung von Bundesaufgaben") sowie aus der Rechtsprechung. Eine nicht abschliessende und durch die Rechtsprechung erweiterbare Aufzählung von Bundesaufgaben stehe in Art. 2 Abs. 1 NHG. Doch seien damit grundsätzlich nur raumbezogene Rechtsanwendungsverfahren (Konzessions-, Planungs-, Projektbewilligungs- und Beitragsverfahren) gemeint, die wesentlich durch das Bundesrecht bestimmt würden. Mit anderen Worten gehe es um "Entscheide über Bauten und Anlagen", d. h. um "Entscheide mit einem räumlichen Bezug". Das Kriterium der Raumrelevanz mache z.B. eine Bewilligung für einen Sprühflug zur Bundesaufgabe, nicht aber eine Verfügung über die generelle Zulassung eines umweltgefährdenden Stoffes, weil der konkrete räumliche Bezug fehle. So wie eine Verfügung über die generelle Zulassung eines umweltgefährdenden Stoffes keinen konkreten räumlichen Bezug aufweise, weise auch eine Verfügung, mit der im Rahmen eines Überprüfungsverfahrens die Bewilligung für ein Pflanzenschutzmittel angepasst werde, keinen räumlichen Bezug auf. Nach Art. 29 Abs. 4 PSMV würden die hierzulande zugelassenen Pflanzenschutzmittel gestützt auf die aktuellsten wissenschaftlichen Erkenntnisse und unter Berücksichtigung der in der EU erfolgten Neubeurteilung der Wirkstoffe einer erneuten Risikobeurteilung unterzogen und gegebenenfalls deren Bewilligungen mit neuen Anwendungsvorschriften versehen. Das Überprüfungsverfahren betreffe die Neuüberprüfung der in der Schweiz zugelassenen Pflanzenschutzmittel. Daraus folge, dass in diesem Bereich das Beschwerderecht von Art. 12 NHG nicht greife. Ein solches Recht bestehe auch nicht nach der Aarhus-Konvention. Diese enthalte keine näheren Einzelheiten zu den Voraussetzungen des Rechtsschutzes. Das schweizerische Recht genüge den Konventionsanforderungen, weil es unter anderem das Verbandsbeschwerderecht nach Art. 12 NHG vorsehe. Zudem sei Art. 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention nicht hinreichend präzise, um Rechte Einzelner zu begründen, und damit nicht unmittelbar anwendbar.

E. 4.2

Die Beschwerdeführerin hält vorab fest, als eine in Zürich domizilierte, gesamtschweizerisch tätige Stiftung bezwecke sie die Erhaltung der natürlichen Umwelt und ihrer verschiedenen Erscheinungsformen. Sie sei im Anhang der bundesrätlichen Verordnung vom 27. Juni 1990 über die Bezeichnung der im Bereich des Umweltschutzes sowie des Natur- und Heimatschutzes beschwerdeberechtigten Organisationen (VBO, SR 814.076) als beschwerdeberechtigte Person im Sinne von Art. 12 NHG (wie auch i.S.v. Art. 55 und 55f des Umweltschutzgesetzes vom 7. Oktober 1983 [USG, SR 814.01]) erwähnt. Deshalb dürfe sie gegen Verfügungen, welche Schutzzwecke des NHG gefährdeten, Verbandsbeschwerde erheben. Gemäss BGE 141 II 233 müssten staatliche Vorkehren, welche ein Schutzziel von Art. 1 NHG beeinträchtigen könnten, als Verfügungen erlassen werden, um eine wirksame Ausübung des Verbandsbeschwerderechts zu ermöglichen. Die Wirkstoffe I-IV seien für Wildbienen, Schmetterlinge und andere Bestäuberinsekten hochgiftig und gefährdeten die einheimische Tierwelt sowie die biologische Vielfalt. Bei Pflanzenschutzmitteln mit diesen Wirkstoffen würde jede angepasste Pflanzenschutzmittel-Bewilligung, welche die in Natur und Umwelt ausgebrachten Wirkstoffmengen nicht vollständig oder zumindest stark reduziere, das Schutzziel von Art. 1 Bst. d NHG beeinträchtigen, wonach die einheimische Tier- und Pflanzenwelt sowie ihre biologische Vielfalt und ihr natürlicher Lebensraum zu schützen seien. Art. 18 Abs. 2 NHG erfasse konkret die mit Pflanzenschutzmitteln erfolgende Schädlingsbekämpfung, welche schützenswerte Tier- und Pflanzenarten nicht gefährden dürfe. Alle Behörden müssten das NHG bei allen Aufgaben mit Auswirkungen auf die Natur beachten, insbesondere die Vorinstanz bei der gezielten Überprüfung von Pflanzenschutzmitteln. Wegen ihres bisher allzu passiven Verhaltens sei die Vorinstanz mitverantwortlich für die stetig abnehmende Artenvielfalt in der Schweiz. Gemäss Publikationen des Bundesamtes für Umwelt (BAFU) verringere der Pestizideinsatz die Artenvielfalt ganz erheblich. Pestizide seien für die Biodiversität problematisch, weil sie grossflächig ausgebracht würden. Sie gelangten dabei nicht nur auf Pflanzen oder bekämpfte Zielorganismen. Vielmehr gelangten sie grösstenteils in die Böden, würden in Gewässer abgeschwemmt oder über die Luft weit herumgetragen. Zudem töteten oder schädigten Insektizide meist auch Nutzinsekten und seien für viele andere Tiergruppen giftig. Herbizide schädigten nicht nur Pflanzen, sondern meist auch viele Tiere. Gemäss einer BAFU-Studie gälten Pestizide als Hauptgrund für die abnehmende Biodiversität im Landwirtschaftsgebiet ausserhalb von Futterbauregionen. Schädigende Wirkungen von Pestiziden auf die Biodiversität zeigten sich nicht nur bei einzelnen Nichtzielorganismen, sondern auch bei ihren Populationen, bei Lebensgemeinschaften sowie der Funktionsfähigkeit des ganzen Ökosystems. Auch die indirekten Auswirkungen von Pestiziden schädigten die Biodiversität und Ökosystemfunktionen stark durch Wechselwirkungen zwischen den Lebewesen untereinander und mit ihrer Umgebung. So vermindere sich z.B. durch den Einsatz von Insektiziden oder Herbiziden das Nahrungsangebot für Vögel. Ganze Nahrungsnetze würden geschädigt. Art. 18 Abs. 1 Satz 1 NHG verpflichte die Vorinstanz, dem Aussterben einheimischer Tier- und Pflanzenarten nebst dem Lebensraumschutz mit "anderen geeigneten Massnahmen" entgegenzuwirken. Daher müsse sie, wo notwendig, die Verwendungsmöglichkeiten bestimmter Pflanzenschutzmittel einschränken, deren Bewilligung widerrufen oder eine Überprüfung genehmigter Wirkstoffe nach Art. 8 PSMV einleiten. Art. 18 Abs. 2 NHG beauftrage die Vorinstanz, bei allen Arbeiten im Zusammenhang mit Pflanzenschutzmitteln den Schutz der Artenvielfalt zu beachten. Jede Verfügung, mit der die gezielte Überprüfung abgeschlossen werde, wirke sich direkt auf die

Biodiversität aus. Würden Pflanzenschutzmittel mit toxischer Wirkung für Vögel, Bestäuberinsekten und Wasserlebewesen weiterhin für allzu viele Anwendungen in der Landwirtschaft zugelassen, würde dies hierzulande (mit Ausnahme in den Gebirgen) die Tierwelt nachhaltig schwer schädigen. Insbesondere Wasserlebewesen würden gefährdet angesichts des Eintragspfads von Pestiziden in die Gewässer. Denn verborgen unter Schweizer Agrarböden verliefen Millionen von Röhren (Drainageleitungen). So gelange ein erheblicher Anteil von Pestiziden und giftigen Abbauprodukten direkt von Feldern, Obst- und anderen Kulturen in die Gewässer. Die über dem zulässigen Grenzwert von 0,1 g/l je Einzelstoff für organische Pestizide liegende Belastung von Fliessgewässern spreche für sich. Eine grosse Zahl von Vögeln, Wildbienen, Schmetterlingen und Wasserlebewesen stehe auf der Roten Liste gefährdeter Arten. Ihr Überleben könne direkt abhängig sein vom Entscheid der Vorinstanz zur gezielten Überprüfung dieser Wirkstoffe. Daher könnten Verfügungen zur gezielten Überprüfung Schutzziele des NHG beeinträchtigen. Sei nach BGE 141 II 233 die Verbandsbeschwerde gemäss Art. 12 NHG gegeben, wenn eine staatliche Anordnung ein Schutzziel von Art. 1 NHG beeinträchtigen könne, sei diese Beschwerde auch gegen Entscheide der Vorinstanz zur gezielten Überprüfung der Wirkstoffe I-IV zulässig. Auch Art. 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention räume ihr ein ideelles Verbandsbeschwerderecht ein. Diese Bestimmung gewähre ihr den Zugang zu verwaltungsbehördlichen und gerichtlichen Verfahren gegen behördliche Handlungen und Unterlassungen, die gegen umweltbezogene innerstaatliche Bestimmungen verstiesse. Solche Bestimmungen fänden sich im NHG wie auch in der PSMV.

E. 5.1

Wie die Vorinstanz zu Recht ausführt, gilt eine Person nach Art. 6 VwVG dann als Partei, wenn ihr ein Rechtsmittel gegen eine Verfügung zusteht, wie dies insbesondere Art. 48 Abs. 2 VwVG (mit seinem Verweis auf spezialgesetzliche Beschwerderechte) vorsieht. Wäre die Beschwerdeführerin somit hier - wie die Vorinstanz zutreffend einräumt - nach Art. 12 Abs. 1 Bst. b NHG rechtsmittelberechtigt, käme ihr nach Art. 6 VwVG (i.V.m. Art. 48 Abs. 2 VwVG) zwingend Parteistellung zu (vgl. dazu bereits das Bundesgerichtsurteil vom 27. Oktober 1982 E. 4b a. E., in: ZBl 84 1983, S. 365; Marantelli/Huber, a.a.O., Art. 6 VwVG Rz. 3 ff. und 23 ff. zu den daraus folgenden Parteirechten und -pflichten, sowie Art. 48 VwVG Rz. 4; vgl. auch nachfolgend E. 5.3). Für die Einräumung des Rechts zur ideellen Verbandsbeschwerde nach Art. 12 Abs. 1 Bst. b NHG sind folgende Gesichtspunkte zu berücksichtigen:

E. 5.2

Der Natur- und Heimatschutz ist eine vielschichtige Querschnittsaufgabe (vgl. Hans Maurer, in: Keller/Zufferey/Fahrländer [Hrsg.], Kommentar NHG, 4. Kap. Natur- und Heimatschutzregelungen in anderen Rechtsbereichen, insbesondere im Forst-, Landwirtschafts- und Wasserrecht, 1997, S. 76). Der Begriff des Naturschutzes nach Art. 78 BV bezieht sich u.a. insbesondere auf Pflanzen- und Tierarten, deren Erhaltung aus Gründen der genetischen Vielfalt und einer ökologisch funktionsfähigen Natur angestrebt wird (vgl. Beatrice Wagner Pfeifer, Umweltrecht - Besondere Regelungsbereiche [Handbuch zu Chemikalien, GVO, Altlasten, Gewässerschutz, Energie u.a.], 2013, Rz. 1030; Nina Dajcar/Alain Griffel, in: Waldmann/Belser/Epinay [Hrsg.], Basler Kommentar zur Bundesverfassung, 2015, Art. 78 BV Rz. 1). Der hier angesprochene Schutz der Lebensgrundlagen zielt auf die von Pflanzen und Tieren gebildeten Lebensgemeinschaften, die zusammen mit ihren Lebensräumen Ökosysteme bilden. Intakte Wirkungsgefüge

zwischen Lebewesen und Elementen der nichtbelebten Natur sind selbsterhaltend und produktiv (Bodenfruchtbarkeit, Selbstreinigungskraft der Gewässer usw.). Letztlich geht es um die Erhaltung der biologischen Vielfalt und der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts, d. h. um zentrale Interessen der Zukunftssicherung (vgl. Josef Rohrer, Kommentar NHG, a.a.O., S. 6 f., 11 f.) Vor diesem Hintergrund wurde das ideelle Verbandsbeschwerderecht im Umweltbereich geschaffen, um wichtigen öffentlichen Interessen mehr Geltung zu verschaffen und in sensiblen Querschnittsbereichen - mit Interessenkollisionen zwischen ökonomischen Nutzungs- und ökologischen Präservationsinteressen - Asymmetrien in der Interessenvertretung ausgleichen zu können, insbesondere im Dienste von Umweltinteressen (vgl. Alain Griffel, Das Verbandsbeschwerderecht im Brennpunkt zwischen Nutz- und Schutzinteressen, URP 2006, S. 104 f.: "Das Verbandsbeschwerderecht soll gewährleisten, dass in diesem Prozess eine Art Waffengleichheit hergestellt wird, so dass auch die Interessen der 'sprachlosen' Natur, der 'sprachlosen' Umwelt gebührend berücksichtigt und in die Interessenabwägung miteinbezogen werden"; Marantelli/Huber, a.a.O., Art. 48 VwVG Rz. 41, m.w.H.; Rohrer, 3. Kap. - Die Bedeutung des Beschwerderechts für den Natur- und Heimatschutz, a.a.O., S. 67 ff., insbes. S. 72: "Es liegt in der Natur der Sache, dass gerade dort, wo jeder jeden kennt, die Gefahr besteht, sich auf Kosten der öffentlichen Schutzinteressen zu arrangieren. Gesamtschweizerische Organisationen haben die Unabhängigkeit, die es braucht, diesen Interessen dennoch zum Durchbruch zu verhelfen."; Beatrice Wagner Pfeifer, Umweltrecht I, 3. Aufl. 2009, Rz. 987 f.). Bei der Einführung des ideellen Verbandsbeschwerderechts führte der damalige Ständerat Heinrich Heer Folgendes aus (AB 1966 S 21): "Den (...) Rechtsmitteln kommt neben ihrer rechtlichen auch eine grosse psychologische Wirkung zu, bringen sie doch weitesten Kreisen in unserem Volke, denen Natur- und Heimatschutz eine Herzensangelegenheit ist, die Gewissheit, dass sie nicht mehr machtlos sind."

E. 5.3

Mit der im Jahr 2007 in Kraft getretenen Revision des ideellen Beschwerderechts nach Art. 12 NHG (AS 2007 2701, BBl 2005 5351 5391) wurde den beschwerdeberechtigten Organisationen eine vollständige Parteistellung im Sinne des VwVG eingeräumt (vgl. Kommission für Rechtsfragen des Ständerates, Vereinfachung der Umweltverträglichkeitsprüfung sowie Verhinderung von Missbräuchen durch eine Präzisierung des Verbandsbeschwerderechts, Bericht vom 27. Juni 2005, Ziff. 3.2.1, BBl 2005 5351, S. 5377), entsprechend den verfassungsrechtlichen Vorgaben zum Natur- und Heimatschutz und in Übereinstimmung mit dem Zweck von Art. 12 NHG, die Erhaltungs- und Schonungspflicht sowie den Schutz der Tier- und Pflanzenwelt in ihrer umfassenden Tragweite sicherzustellen (vgl. BGE 141 II 233 E. 4.2.3). Für beschwerdeberechtigte Organisationen ersetzt die spezialgesetzliche Beschwerdelegitimation von Art. 12 NHG zur Durchsetzung öffentlicher Interessen auf dem Gebiet des Natur-, Heimat-, Tier- und Pflanzenschutzes das für die Parteistellung im erstinstanzlichen Verwaltungsverfahren vorausgesetzte Rechtsschutzinteresse in Form eines besonderen Berührtseins in eigenen Rechten und Pflichten nach Art. 48 Abs. 1 VwVG (vgl. BGE 141 II 233 E. 4.2.3). Nach Art. 12 Abs. 1 Bst. b NHG steht gesamtschweizerisch tätigen Organisationen, die sich seit mindestens zehn Jahren statutarisch festgelegt dem Naturschutz, dem Heimatschutz, der Denkmalpflege oder verwandten Zielen widmen und rein ideelle Zwecke verfolgen, ein Beschwerderecht zu (sog. ideelle Verbandsbeschwerde; vgl. Marantelli/Huber, a.a.O., Art. 48 VwVG Rz. 37 ff., 41). Der Bundesrat bezeichnet die zur Beschwerde legitimierten Organisationen (Art. 12 Abs. 3 NHG).

E. 5.4

Die ideelle Verbandsbeschwerde zur Wahrung von Naturschutzinteressen steht allerdings nur insoweit offen, als der angefochtene Entscheid die Erfüllung einer Bundesaufgabe im Sinne von Art. 78 Abs. 2 BV und Art. 2 NHG betrifft (vgl. BGE 139 II 271 E. 3; Dajcar/Griffel, a.a.O., Art. 78 BV Rz. 14; Arnold Marti, in: Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung - St. Galler Kommentar, 3. Aufl. 2014, Art. 78 BV Rz. 9; Jean-Baptiste Zufferey, a.a.O., Art. 2 NHG Rz. 4). Der auf die Erfüllung von Bundesaufgaben beschränkte Geltungsbereich von Art. 78 Abs. 2 BV und seiner Ausführungsbestimmungen führt in der Praxis zu schwierigen Abgrenzungsfragen (vgl. Dajcar/Griffel, a.a.O., Art. 78 BV Rz. 19, Rz. 45; Keller, a.a.O., Art. 12 NHG Rz. 4). Wann die Erfüllung einer Bundesaufgabe vorliegt, ist Art. 78 Abs. 2 BV nicht zu entnehmen. Auch Art. 2 NHG enthält diesbezüglich keine abstrakte Umschreibung (vgl. Dajcar/Griffel, a.a.O., Art. 78 BV Rz. 15; Zufferey, a.a.O., Art. 2 NHG Rz. 1 f., 6 ff.). Abs. 1 Bst. a nennt nur beispielhaft die Träger dieser Selbstverpflichtung bei typischen Tätigkeiten und listet in Bst. b typische Verwaltungsakte auf. Abs. 1 Bst. c und Abs. 2 NHG knüpfen an die (indirekt wirkende) finanzielle Unterstützung durch den Bund an. Miterfasst werden somit grundsätzlich alle raumbezogenen Rechtsanwendungsverfahren (Konzessions-, Planungs-, Projektbewilligungs- und Beitragsverfahren), die wesentlich durch das Bundesrecht determiniert werden, insbesondere auch Ausnahmegewilligungsverfahren nach Art. 24 ff. RPG (vgl. Marti, a.a.O., Art. 78 BV Rz. 9). Gemäss der reichhaltigen Praxis des Bundesgerichts (vgl. die Hinweise in BGE 139 II 271 E. 9 f.) ist - kurz zusammengefasst - dann von der Erfüllung einer Bundesaufgabe auszugehen, wenn eine hinreichend detaillierte bundesrechtliche Norm als Anknüpfungspunkt vorliegt. Der Geltungsbereich wird dabei nicht auf jene Sachbereiche beschränkt, in denen der Bund über eine umfassende Rechtsetzungskompetenz verfügt (vgl. Dajcar/Griffel, a.a.O., Art. 78 BV Rz. 16). Allerdings genügt auch gemäss Bundesgericht nicht jede Anwendung von Bundesrecht, um die Beschwerdebefugnis nach Art. 12 NHG auszulösen. Vielmehr muss eine konkrete Bundesaufgabe vorliegen, die einen Bezug zum Natur-, Landschafts- und Heimatschutz aufweist. Dies ist nach höchstrichterlicher Rechtsprechung einerseits dann der Fall, wenn die bundesrechtliche Regelung (zumindest auch) den Schutz der Natur bezweckt, andererseits dann, wenn der bundesrechtliche Auftrag die Gefahr der Beeinträchtigung schützenswerter Natur-, Orts- oder Landschaftsbilder in sich birgt und deshalb die Rücksichtnahme auf die Anliegen des Naturschutzes sichergestellt werden muss (vgl. BGE 139 II 271 E. 9.4; Regina Meier, Das ideelle Verbandsbeschwerderecht - Eine Darstellung der Regelungen auf Bundesebene, Diss. Zürich 2015, S. 36; Wagner Pfeifer, Umweltrecht I, a.a.O., Rz. 1010 ff.). Nach einhelliger Meinung in der Lehre ist der Anwendungsbereich der ideellen Verbandsbeschwerde nicht nur auf den ersten, mit "Naturschutz, Heimatschutz und Denkmalpflege bei Erfüllung von Bundesaufgaben" überschriebenen Abschnitt, in dem sich Art. 12 NHG befindet, beschränkt, sondern auch auf andere Abschnitte anwendbar; etwa in Fällen zu Art. 18 ff. NHG, wenn eine Behörde eine fischerei- oder naturschutzrechtliche Bewilligung erteilt und daher eine Bundesaufgabe betroffen ist (vgl. Keller, a.a.O., Art. 12 NHG Rz. 4; Meier, a.a.O., S. 31 f., m.w.H.; Bernhard Waldmann, NHG und Beschwerdelegitimation von Organisationen [Bundesgerichtsurteil 1A.115/2001 / 1P.441/2001 vom 8. Oktober 2001 in Sachen "Haus Nideröst"], BR 2002, S. 17, wonach darin letztlich zum Ausdruck komme, dass Art. 12 NHG [mitsamt seinen Spezifizierungen in Art. 12a und 12b NHG] schon heute durch eine entsprechende Auslegung aus dem 1.

Abschnitt des NHG herausgelöst und als allgemeine Rechtsschutzbestimmung des NHG interpretiert werden muss). In BGE 141 II 233 (E. 4.2.3) hält denn auch das Bundesgericht - wenn auch ohne nähere Herleitung - ausdrücklich fest, dass nach Art. 12 NHG insbesondere Vorkehren staatlicher Stellen, die ein Schutzziel im Sinne von Art. 1 NHG beeinträchtigen könnten, in Verfügungsform zu ergehen hätten, was erst eine effektive Ausübung des Verbandsbeschwerderechts ermögliche. Vorgängig hatte das Bundesgericht in der unveröffentlichten E. 1.3 von BGE 141 II 233 (2C_1176/2013 vom 17. April 2015) die allein auf das Jagdgesetz vom 20. Juni 1986 (JSG, SR 922.0) gestützte Beschwerdelegitimation eines Verbandes gegen ein kantonales Urteil bejaht, das eine Eröffnungspflicht für Anordnungen zum Abschuss geschützter Vogelarten verneint hatte, sofern eine Grenze von 10 % der lokalen Population nicht überschritten wurde. Zur Begründung führte das Bundesgericht aus, dass das bei ihm angefochtene Urteil in Anwendung und Auslegung des JSG ergangen sei und somit die Erfüllung einer Bundesaufgabe - hier Tier- und Artenschutz (Art. 79 f. BV) - betreffe (vgl. auch die entsprechende Fragestellung im Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-2030/2010 vom 14. April 2011 E. 1.2 mit Verweis auf das Urteil des Bundesgerichts 1C_408/2008 vom 16. Juli 2009 E. 1.2).

E. 5.5

Somit dient die Verbandsbeschwerde nicht nur der Durchsetzung des NHG oder bestimmter Teile dieses Gesetzes oder bestimmter thematisch eingrenzter Bereiche. Vielmehr handelt es sich um ein Mittel zur Durchsetzung des Verfassungsartikels über den Natur- und Heimatschutz (vgl. Meier, a.a.O., S. 34, m.w.H.).

E. 5.5.1

Die Aufzählung der Bundesaufgaben in Art. 2 NHG ist nicht abschliessend (vgl. BGE 139 II 273 E. 9.1, 138 II 281 E. 4.4). Aus Art. 78 Abs. 2 BV lässt sich auch keine thematische Einschränkung, weder auf besonders "konkrete" noch auf rein "raumrelevante" Aufgaben, ableiten, zumal sich dieses Kriterium kaum dafür eignet, den Umfang des Bereichs der "Erfüllung von Bundesaufgaben" sachgerecht einzugrenzen (vgl. Meier, a.a.O., S. 32 f., m.w.H.). In diesem Sinne wird denn auch in einem jüngst ergangenen höchstrichterlichen Urteil 1C_636/2015 vom 26. Mai 2016 (E. 2.1) Folgendes festgehalten: "La mesure contestée ne doit pas nécessairement menacer une surface protégée ou digne de protection (ATF 139 II 271 consid. 11.2 p. 277 s. et les références citées). Tel n'est le cas que lorsque l'existence de la tâche fédérale ne ressortit précisément que du fait d'une atteinte alléguée concrète à des objets directement protégés par la LPN. Dans tous les autres cas dans lesquels les autorités accomplissent une tâche fédérale, le devoir général de ménager la nature et le paysage existe quelle que soit l'importance de l'objet, dans la mesure de ce qu'exige sa protection et celle de ses environs (art. 3 al. 3 LPN)." Daran, dass es somit weder auf besonders "konkrete" noch auf rein "raumrelevante" Aufgaben ankommen kann, vermag auch der Umstand nichts zu ändern, dass in dem von der Vorinstanz zitierten NHG-Kommentar von 1997 (vgl. Keller, a.a.O., Art. 12 NHG Rz. 4; Zufferey, a.a.O., Art. 2 NHG Rz. 14) beispielhaft darauf hingewiesen wird, eine Bewilligung für Sprühflüge sei mittels Verbandsbeschwerde anfechtbar, mangels räumlichen Bezugs hingegen nicht eine "Verfügung über die generelle Zulassung eines umweltgefährdenden Stoffes". Diese beiden Kommentar-Meinungen berufen sich einzig auf ein am 27. Januar 1989 erstattetes, unveröffentlichtes Gutachten des Bundesamtes für Justiz, welches aus einer Zeit stammt, in der nach dem damals gültigen (inzwischen aufgehobenen, AS 1998 3033)

Landwirtschaftsgesetz vom 3. Oktober 1951 (aLwG, AS 1953 1073; BBl 1951 III 12) die Zulassung von Pflanzenschutzmitteln - im Unterschied zu heute (Bewilligungsverfahren nach Art. 160 LwG, Art. 14 ff. PSMV) - in der Form eines Rechtsatzes erfolgte (Art. 71 aLwG, BBl 1951 III 129, 148 f.). Hierzu mag der folgende Hinweis genügen: Im Übergang zum neuen Landwirtschaftsrecht fand für Pflanzenschutzmittel und deren Inverkehrbringen ein Paradigmenwechsel statt. Im Rahmen des sog. "Agrarpaketes 95" (BBl 1995 IV 629) wurden die Vorschriften zu landwirtschaftlichen Hilfsstoffen mit denjenigen der EU harmonisiert, indem die bisher gebräuchlichen "landwirtschaftlichen Hilfsstoffbücher in den Bereichen Sämereien, Dünge-, Futter- und Pflanzenschutzmittel" (vgl. BBl 1995 IV 688 ff.) durch eine "Zulassungspflicht für das Inverkehrbringen von landwirtschaftlichen Hilfsstoffen" ersetzt wurde (vgl. BBl 1995 IV 692 f.; AB 1995 S 1232; AB 1996 N 493; BBl 1996 III 90, 93).

E. 5.5.2

In diesem Sinne hält Laurent Pfeiffer (*La qualité pour recourir en droit de l'aménagement du territoire et de l'environnement - Etude de droit fédéral et vaudois*, 2013, S. 187) zur bisherigen Rechtsprechung Folgendes fest: "L'art. 2 LPN ne recouvre pas toutes les activités susceptibles de porter atteinte à la nature et au paysage, mais uniquement celles qui ont une certaine délimitation dans l'espace et une certaine emprise géographique sur le territoire local, sans que la présence d'une installation fixe ne soit nécessaire. En effet, la formulation de l'art. 2 lit. b LPN n'est pas exhaustive et elle mentionne le cas de simples exploitations sans exiger qu'elles aient une implantation fixe." Die Bundesaufgaben vollziehenden Behörden müssen die (verfassungsrechtlich geschützten) Natur- und Heimatschutzinteressen immer berücksichtigen (vgl. Meier, a.a.O., S. 34). In diesem Sinne wurde - im Rahmen eines geplanten behördlichen Gifteinsatzes in Gewässern zur Bekämpfung nicht einheimischer Krebse - bereits in BGE 125 II 29 (E. 1b) schlicht erkannt: "Die umstrittene Massnahme ist im Dienste des Artenschutzes und damit in Erfüllung einer Bundesaufgabe im Sinne von Art. 24sexies BV [heute: Art. 78 BV] getroffen worden." Auch in BGE 141 II 233 stellte das Bundesgericht nicht darauf ab, ob die angefochtene Verfügung einem "konkret raumbezogenen Rechtsanwendungsverfahren" entsprungen sei oder einen "Entscheid mit konkret räumlichem Bezug" darstellte. Die in BGE 141 II 233 (E. 4.2.3), BGE 139 II 271 (E. 9.3 f.) sowie im bundesgerichtlichen Urteil 1C_636/2015 vom 26. Mai 2016 (E. 2.1) niedergelegten Grundsätze bestätigen vielmehr, dass das Recht zur ideellen Verbandsbeschwerde nicht davon abhängt, ob der Kerninhalt einer Verfügung im Vollzug einer bestimmten, rein raumbezogenen Bundesaufgabe im Rahmen von Bauten und Anlagen liegt, wie dies die Vorinstanz aus der beispielhaften, nicht abschliessenden Aufzählung in Art. 2 Abs. 1 NHG abzuleiten scheint. Dieses Ergebnis entspricht letztlich auch dem Willen des Gesetzgebers, der ein weit umfassendes Verständnis mit Bezug auf die zu erfüllenden "Bundesaufgaben" anstrebte, wie Zufferey (a.a.O., Art. 2 NHG Rz. 30) zutreffend erörtert: "Dans son ensemble, ce régime tend à élargir la qualité pour recourir des organisations; le législateur avait cependant cette conséquence à l'esprit lorsqu'il formula l'art. 2 LPN (Message LPN, FF 1965 III 98)."

E. 5.5.3

In diesem Sinne weist bereits Waldmann (a.a.O., S. 19) darauf hin, dass seit dem bundesgerichtlichen Urteil "Nideröst" dem Kriterium der "Erfüllung einer Bundesaufgabe" im Rahmen der Prüfung der Legitimationsvoraussetzungen für die Verbandsbeschwerde nach Art. 12 NHG keine eigenständige und absolute Bedeutung mehr zukommen könne:

Vielmehr ist im Lichte dieses Urteils die Beschwerdelegitimation gegenüber allen Verfügungen gegeben, die sich auf öffentliches Bundesrecht stützen oder hätten stützen sollen, sofern sie geeignet sind, die von Art. 78 BV und dem NHG erfassten Umweltmedien Natur, Landschaft und Heimat zu beeinträchtigen. Daher hat das Bundesgericht, obwohl es den Begriff der "konkreten Bundesaufgabe" nach wie vor vereinzelt verwendet, seit vielen Jahren keinen Entscheid mehr getroffen, in dem es das Kriterium der "Erfüllung einer Bundesaufgabe" als nicht gegeben betrachtete, wenn bundesrechtlich in Natur- und Heimatschutzinteressen eingegriffen wurde (vgl. dazu eingehend Meier, a.a.O., S. 32 f., m.w.H.).

E. 5.6

Ausgehend von diesem hier massgeblichen, umfassenden höchstrichterlichen Verständnis des Kriteriums der zu erfüllenden "Bundesaufgaben" in Natur- und Heimatschutzfragen kann es auch nicht darauf ankommen, wie "direkt", d. h. in welchem Ausmass von "Direktheit" das umwelt- und naturschutzrelevante Schutzziel nach Art. 1 Bst. d NHG beeinträchtigt werden kann: Die von Art. 12 NHG geforderten legitimationsbegründenden "Auswirkungen auf Natur oder Landschaft" und der genügende Bezug zum Natur- und Heimatschutz sind auch dann anzuerkennen, wenn eine bloss indirekte Wirkung auf Natur oder Landschaft gegeben ist (vgl. Meier, a.a.O., S. 36; Pfeiffer, a.a.O., S. 186, Andreas Seitz/ Willi Zimmermann, Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz NHG: Bundesgerichtliche Rechtsprechung 1997-2007, URP 2008 103, S. 119, mit Verweis auf BGer, Urteil 1A.115/2001 vom 8. Oktober 2001 i.S. Haus Nideröst Schwyz, E. 3a; Zufferey, a.a.O., Art. 2 NHG Rz. 13, 25, 42; a.M. einzig Peter M. Keller, Das Beschwerderecht der Umweltorganisationen, AJP 1995, S. 1126, lediglich mit Verweis auf das in E. 5.5.1 erwähnte Gutachten des Bundesamtes für Justiz vom 27. Januar 1989). Eine solche "indirekte natur- oder heimatschutzbezogene Einwirkung" liegt z.B. insbesondere bei Beiträgen nach Art. 2 Abs. 1 Bst. c NHG vor (vgl. BGE 138 II 281 E. 4.4.1 über die Finanzierung mit Bundesmitteln, wonach eine Bundesaufgabe bejaht wurde, weil die "Lückenschliessung Zürcher Oberlandautobahn" voraussichtlich in das Nationalstrassennetz aufgenommen und deshalb mit Bundesmitteln finanziert werden sollte; vgl. auch BGE 117 Ib 42 E. 3b, 116 Ib 309 E. 4; Wagner Pfeifer, Umweltrecht I, a.a.O., Rz. 1016).

E. 6

Vorliegend ist unbestritten, dass die Beschwerdeführerin unter der Nr. 3 des Anhangs zur VBO (zitiert in E. 4.2) als eine nach Art. 12 NHG beschwerdeberechtigte Organisation aufgeführt ist (vgl. Keller, a.a.O., Art. 12 NHG Rz. 11). Zu prüfen bleibt somit, ob die Vorinstanz in Erfüllung einer konkreten Bundesaufgabe im Sinne von Art. 78 Abs. 2 BV und Art. 2 NHG handelte, die einen hinreichenden Bezug zum Naturschutz aufweist. Dies trifft nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung, wie erwähnt, dann zu, wenn das im vorliegenden Fall anwendbare Bundesrecht (zumindest auch) den Schutz der Natur bezweckt und wenn der bundesrechtliche Auftrag die Gefahr der Beeinträchtigung schützenswerter Natur in sich birgt (vgl. BGE 139 II 271 E. 9.4).

E. 6.1.1

Gemäss Art. 18 Abs. 1 Satz 1 NHG ist dem Aussterben einheimischer Tier- und Pflanzenarten durch die Erhaltung genügend grosser Lebensräume (Biotope) und andere geeignete Massnahmen entgegenzuwirken. Art. 18 Abs. 2 NHG sieht vor, dass bei der

Schädlingsbekämpfung, insbesondere mit Giftstoffen, darauf zu achten ist, dass schützenswerte Tier- und Pflanzenarten nicht gefährdet werden.

E. 6.1.2

Nach Art. 160 Abs. 1 LwG erlässt der Bund Vorschriften über die Einfuhr und das Inverkehrbringen von Produktionsmitteln, wozu nach Art. 158 Abs. 1 LwG auch Pflanzenschutzmittel gehören.

E. 6.1.3

Nach Art. 4 Abs. 1 Bst. e Chemikaliengesetz vom 15. Dezember 2000 (ChemG, SR 813.1) sind Pflanzenschutzmittel Wirkstoffe und Zubereitungen, die dazu bestimmt sind: "1. Pflanzen und Pflanzenerzeugnisse vor Schadorganismen zu schützen oder deren Einwirkung vorzubeugen, 2. in einer anderen Weise als ein Nährstoff die Lebensvorgänge von Pflanzen zu beeinflussen, 3. Pflanzenerzeugnisse zu konservieren, 4. unerwünschte Pflanzen oder Pflanzenteile zu vernichten, oder 5. auf ein unerwünschtes Pflanzenwachstum Einfluss zu nehmen;" Art. 11 Abs. 1 ChemG sieht vor, dass ein Pflanzenschutzmittel zugelassen wird, wenn es bei der vorgesehenen Verwendung insbesondere keine unannehmbaren Nebenwirkungen auf die Gesundheit des Menschen oder von Nutz- und Haustieren hat. Gemäss Abs. 2 von Art. 11 ChemG bestimmt im Übrigen die Landwirtschaftsgesetzgebung die Zulassungsarten und -verfahren sowie die Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Pflanzenschutzmittel. Der Bundesrat berücksichtigt beim Erlass der entsprechenden Ausführungsbestimmungen den Gesundheitsschutz im Sinne dieses Gesetzes.

E. 6.1.4

Nach Art. 148 Abs. 1 LwG erlässt der Bund Vorschriften zur Verhinderung von Schäden durch Schadorganismen sowie durch das Inverkehrbringen von ungeeigneten Produktionsmitteln. Nach Art. 148a Abs. 1 LwG können Vorsorgemassnahmen ergriffen werden, wenn die wissenschaftlichen Informationen für eine umfassende Risikobeurteilung eines Produktionsmittels ungenügend sind und wenn: (a.) es plausibel erscheint, dass dieses Produktionsmittel unannehmbare Nebenwirkungen für die Gesundheit der Menschen, der Tiere, der Pflanzen oder der Umwelt haben kann und (b.) die Wahrscheinlichkeit des Eintretens dieser Nebenwirkungen als erheblich bewertet wird oder die entsprechenden Folgen weit reichend sein können. Nach Abs. 3 von Art. 148a LwG kann der Bundesrat als Vorsorgemassnahmen insbesondere (a.) die Einfuhr, das Inverkehrbringen und die Verwendung von Produktionsmitteln einschränken, an Bedingungen knüpfen oder verbieten.

E. 6.1.5

Nach Art. 1 Abs. 1 PSMV, die sich unter anderem auf die vorgenannten Bestimmungen stützt, soll die PSMV sicherstellen, dass Pflanzenschutzmittel hinreichend geeignet sind und bei vorschriftsgemäsem Umgang keine unannehmbaren Nebenwirkungen auf Mensch, Tier und Umwelt haben. Sie soll zudem ein hohes Schutzniveau für die Gesundheit von Mensch und Tier und für die Umwelt gewährleisten und die landwirtschaftliche Produktion verbessern. Gemäss Art. 1 Abs. 4 PSMV beruhen die Bestimmungen dieser Verordnung auf dem Vorsorgeprinzip, mit dem sichergestellt werden soll, dass in Verkehr gebrachte Wirkstoffe oder Produkte die Gesundheit von Mensch und Tier sowie die Umwelt nicht beeinträchtigen. Nach Art. 4 Abs. 5 Bst. e PSMV muss das Pflanzenschutzmittel nach der Verwendung entsprechend der guten Pflanzenschutzpraxis und unter realistischen

Verwendungsbedingungen insbesondere folgende Anforderungen erfüllen: (e.) Es darf keine unannehmbaren Auswirkungen auf die Umwelt haben, und zwar unter besonderer Berücksichtigung folgender Aspekte, soweit es von der EFSA anerkannte wissenschaftliche Methoden zur Bewertung solcher Effekte gibt: (1.) Verbleib und Ausbreitung in der Umwelt, insbesondere Kontamination von Oberflächengewässern, 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, (2.) Auswirkung auf Nichtzielarten, einschliesslich des dauerhaften Verhaltens dieser Arten, (3.) Auswirkung auf die biologische Vielfalt und das Ökosystem. Art. 14 Abs. 1 PSMV sieht vor, dass ein Pflanzenschutzmittel nur in Verkehr gebracht werden darf, wenn es nach der PSMV zugelassen wurde. Nach Abs. 3 von Art. 14 PSMV gilt die Zulassung für ein Pflanzenschutzmittel: (a.) in einer bestimmten Zusammensetzung; (b.) mit einem bestimmten Handelsnamen; (c.) für bestimmte Verwendungszwecke; (d.) einer bestimmten Herstellerin. Nach Art. 8 Abs. 1 PSMV kann die Zulassungsstelle einen genehmigten Wirkstoff jederzeit überprüfen. Sie berücksichtigt beim Entscheid über die Notwendigkeit der Überprüfung neue wissenschaftliche und technische Erkenntnisse und Daten von Kontrollen, auch in Fällen, in denen es nach der Überprüfung der Bewilligungen nach Art. 29 Abs. 1 Anzeichen dafür gibt, dass die Ziele der Gewässerschutzverordnung vom 28. Oktober 1998 (GSchV, SR 814.201) mit anderen Mitteln nicht erreicht werden können. Die Zulassungsstelle berücksichtigt die diesbezüglichen Entscheide der Europäischen Union. Nach Art. 29 Abs. 1 Satz 1 PSMV kann die Zulassungsstelle auch eine einmal erteilte Bewilligung jederzeit überprüfen, wenn es Anzeichen dafür gibt, dass eine der Anforderungen nach Art. 17 nicht mehr erfüllt ist. Insbesondere kann die Zulassungsstelle nach Art. 29 Abs. 4 PSMV Pflanzenschutzmittel, die einen Wirkstoff, einen Safener oder einen Synergisten enthalten, für den die EU bei der Genehmigung oder der Erneuerung der Genehmigung Bedingungen oder Einschränkungen festgelegt hat, jederzeit überprüfen. Sie kann bei der BewilligungsinhaberIn die für die Überprüfung dieser Bedingungen oder Einschränkungen notwendigen Daten einfordern, einschliesslich der relevanten Informationen zu den Wirkstoffen, Safenern oder Synergisten, und legt eine Frist für deren Einreichung fest. Sie kann direkt auf der Basis der verfügbaren Ergebnisse des Verfahrens zur Genehmigung oder zur Erneuerung der Genehmigung in der EU die Bewilligung anpassen oder entziehen oder die Bewilligung mit neuen Auflagen versehen. Nach Art. 29 Abs. 5 PSMV nimmt die Zulassungsstelle Überprüfungen nach Abs. 4 hauptsächlich für Stoffe vor, für welche die Bedingungen und Einschränkungen, die die EU bei der Genehmigung festgelegt hat, den Schutz des Grundwassers betreffen.

E. 6.2.1

Das BAFU als Umweltfachstelle des Bundes wiederholt auf seiner Website zu diversen Themen wiederholt, dass Pflanzenschutzmittel Natur und Umwelt gefährden und erläutert hierzu (vgl. www.bafu.admin.ch > Startseite > Chemikalien > Dossiers > Pflanzenschutzmittel > Auswirkungen von Pflanzenschutzmitteln auf Mensch und Umwelt): "Neben den erwünschten Auswirkungen auf unerwünschte Pflanzen oder Schädlinge haben Pflanzenschutzmittel erhebliche Umweltauswirkungen. Sie können im Boden gespeichert, in der Nahrungskette angereichert oder ins Grundwasser ausgewaschen werden und so das ökologische Gleichgewicht stören. Wirkstoffe der Pflanzenschutzmittel sind vielfach für Mensch und Umwelt giftig. Insektizide, oft auch Fungizide und Herbizide, töten nicht nur schädliche, sondern auch nützliche Lebewesen. Pflanzenschutzmittel sollten

deshalb gezielt angewendet und dosiert werden. Ob ein Produkt bienen- oder fischgiftig oder gefährlich für die Umwelt ist, kann auf der Etikette oder im Verzeichnis der bewilligten Pflanzenschutzmittel nachgesehen werden. Ein weiteres Problem ist die Anreicherung von Pestiziden in der Nahrungskette. Stoffe, die im Körper nicht oder sehr schlecht abgebaut und kaum ausgeschieden werden, reichern sich in der Nahrungskette an. Je weiter wir dem Verlauf der Nahrungskette folgen, desto höher werden die Konzentrationen eines solchen Stoffes. (...)" (vgl. allgemein zur Risikoseite des Einsatzes von Pflanzenschutzmitteln: BAFU, Reduktion der Umweltrisiken von Düngern und Pflanzenschutzmitteln, Bern 2003, S. 65 [unter: www.bafu.admin.ch > Publikationen > Chemikalien > Reduktion der Umweltrisiken von Düngern und Pflanzenschutzmitteln]).

E. 6.2.2

Auch der Bundesrat schätzt in einem Bericht vom 21. Mai 2014 zur Wirkstofftoxizität von Pflanzenschutzmitteln für Mensch und Umwelt (insbesondere für Nichtzielorganismen) die Risikolage ausdrücklich als hoch ein (Bericht über die "Bedarfsabklärung eines Aktionsplans zur Risikoreduktion und nachhaltigen Anwendung von Pflanzenschutzmitteln" [unter: www.blw.admin.ch > Nachhaltige Produktion > Pflanzenschutz > Pflanzenschutzmittel > Aktionsplan Pflanzenschutzmittel > Bedarfsabklärung eines Aktionsplans zur Risikoreduktion und nachhaltigen Anwendung von Pflanzenschutzmitteln, S. 14 f.]; vgl. zur akuten toxikologischen Risikolage für Bienen: Bericht des Bundesrates zur Umsetzung des Nationalen Massnahmenplans für die Gesundheit der Bienen, Dezember 2016, unter: www.blw.admin.ch > Medienmitteilung > 2.12.2016 Zahlreiche Massnahmen für die Gesundheit der Bienen sind umgesetzt > Dokumente "Bericht", darin S. 10, 14, 20 ff., 25).

E. 6.3

Vor diesem Hintergrund lässt sich nicht bestreiten, dass das Bundesrecht, welches auf das hier zu Diskussionen Anlass gebende Überprüfungsverfahren zu Quinoclamine anzuwenden war, den Schutz der Natur bezweckt und der diesbezügliche bundesrechtliche Auftrag die Gefahr der Beeinträchtigung schützenswerter Natur in sich birgt. In Übereinstimmung mit der höchstrichterlichen Rechtsprechung (vgl. BGE 141 II 233 E. 4.2.3; 139 II 271 E. 9.4; Urteil des BGer 1C_636/2015 vom 26. Mai 2016 E. 2.1) ist daher davon auszugehen, dass die Vorinstanz anlässlich der Überprüfung von Quinoclamine in Erfüllung einer konkreten Bundesaufgabe im Sinne von Art. 78 Abs. 2 BV und Art. 2 NHG gehandelt hat, die einen hinreichenden Bezug zum Naturschutz aufweist.

E. 7.1

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Beschwerdeführerin - im Lichte der vom Bundesgericht in BGE 141 II 233 (E. 4.2.3) und BGE 139 II 271 (E. 9.3 f.) entwickelten Grundsätze und der herrschenden Lehre - in Bezug auf das vorliegende "Überprüfungsverfahren zu Pflanzenschutzmitteln" nach Art. 29 PSMV gestützt auf Art. 12 Abs. 1 Bst. b NHG legitimiert ist, ideelle Verbandsbeschwerde zu erheben. Da diese Bestimmung die vollständige Parteistellung im Sinne von Art. 6 VwVG (i.V.m. Art. 48 Abs. 2 VwVG) gewährt, hätte die Vorinstanz der Beschwerdeführerin die Teilnahme am erstinstanzlichen Verfahren der gezielten Überprüfung von Wirkstoffen als Partei im Sinne von Art. 6 VwVG nicht verwehren dürfen (vgl. E. 5.1). Damit erübrigen sich Erörterungen zu der ebenfalls als Legitimationsgrundlage angerufenen Aarhus-Konvention.

E. 7.2

An diesem Ergebnis vermag auch der Einwand der Vorinstanz nichts zu ändern, wonach hier die Einräumung des ideellen Verbandsbeschwerderechts auch deshalb gänzlich entbehrlich sein soll, weil das Pflanzenschutzmittelrecht hinreichende Massnahmen vorsehe, um Interessenkollisionen auch ohne Einbezug von Naturschutz- und anderen Organisationen zufriedenstellend lösen zu können.

E. 7.3

Die Beschwerde ist daher gutzuheissen. Die angefochtene Verfügung vom 26. November 2015 ist aufzuheben und die Sache an die Vorinstanz zurückzuweisen, damit diese der Beschwerdeführerin im Verfahren zur gezielten Überprüfung von Pflanzenschutzmitteln mit dem Wirkstoff Quinoclamine Parteistellung im Sinne von Art. 6 VwVG einräumt.

E. 8.1

Im vorliegenden Fall sind weder der obsiegenden Beschwerdeführerin noch der Vorinstanz Verfahrenskosten aufzuerlegen (Art. 63 VwVG; Art. 1 ff. des Reglements über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht vom 21. Februar 2008, VGKE, SR 173.320.2).

E. 8.2

Der Beschwerdeführerin ist angesichts ihres Obsiegens eine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG; Art. 7 ff. VGKE), welche der Vorinstanz aufzuerlegen ist (Art. 64 Abs. 2 VwVG). Da die Beschwerdeführerin keine Kostennote eingereicht hat, setzt das Bundesverwaltungsgericht die Entschädigung aufgrund der Akten fest (Art. 14 Abs. 2 VGKE). Die vorliegende Beschwerde führte angesichts der gestellten Rechtsbegehren zur Eröffnung der sieben, mit der vorliegenden Streitsache sachlich eng verbundenen Beschwerdeverfahren B-660/2016, B-661/2016, B-662/2016, B-663/2016, B-664/2016, B-665/2016, B-666/2016 (vgl. C.b), für welche - je nach Verfahrensausgang - allenfalls auch eine Parteientschädigung zu sprechen sein wird. Daher erscheint für dieses Beschwerdeverfahren eine Parteientschädigung von Fr. 2'000.- als angemessen.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.