

Bundesgericht  
Tribunal fédéral  
Tribunale federale  
Tribunal federal

1C 312/2017

Urteil vom 12. Februar 2018

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung  
Bundesrichter Merkli, Präsident,  
Bundesrichter Karlen, Fonjallaz, Chaix, Kneubühler,  
Gerichtsschreiberin Gerber.

Verfahrensbeteiligte  
Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung,  
Beschwerdeführer,

gegen

WWF Schweiz,  
Beschwerdegegner,  
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Hans Maurer,

Bundesamt für Landwirtschaft.

Gegenstand  
Ideelle Verbandsbeschwerde; Parteistellung,

Beschwerde gegen das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts, Abteilung II, vom 25. April 2017 (B-64/2016).

Sachverhalt:

A.

Das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) ist nach Art. 71 Abs. 1 Pflanzenschutzmittelverordnung vom 12. Mai 2010 (PSMV, SR 916.161) die Zulassungsstelle für Pflanzenschutzmittel. Bestehen Anzeichen dafür, dass gewisse Bewilligungsvoraussetzungen nicht mehr erfüllt sind, führt sie gestützt auf Art. 29 Abs. 1 und 4 PSMV Überprüfungsverfahren durch, um über Weiterbestand, Änderung oder Widerruf entsprechender Bewilligungen entscheiden zu können. Informationen dazu veröffentlicht sie auf ihrer Homepage.

Aufgrund einer solchen Veröffentlichung erfuhr die Stiftung WWF Schweiz im Laufe des Jahres 2015, dass Überprüfungsverfahren zu verschiedenen Pflanzenschutzmitteln mit den Wirkstoffen Dimethoate, Epoxiconazole, Etofenprox und Quinoclamine durchgeführt wurden. Sie gelangte am 30. September 2015 an das BLW mit den Anträgen, sie sei zu diesen Verfahren beizuladen und es sei ihr Akteneinsicht zu gewähren. Sofern die Verfahren bereits abgeschlossen worden seien, seien ihr die entsprechenden Verfügungen zu eröffnen. Zur Begründung erklärte sie, die Wirkstoffe Dimethoate, Epoxiconazole, Etofenprox und Quinoclamine seien für Wildbienen und andere Insekten hochgiftig und gefährdeten die einheimische Tierwelt sowie die biologische Vielfalt.

Am 26. November 2015 wies das BLW den Antrag auf Beiladung ab, soweit es darauf eintrat. Es hielt fest, dass nur noch das Überprüfungsverfahren zu quinoclaminehaltigen Pflanzenschutzmitteln hängig sei; alle anderen Verfahren seien bereits Mitte September abgeschlossen worden. Die Stiftung WWF könne an Verfahren der gezielten Überprüfung nicht als Partei beteiligt und ihr auch keine Akteneinsicht gewährt werden.

B.

Dagegen erhob die Beschwerdeführerin am 5. Januar 2016 Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht. Sie beantragte, das BLW sei zu verpflichten, sie in das Verfahren zur gezielten Überprüfung von Pflanzenschutzmitteln mit dem Wirkstoff 'Quinoclamine' beizuladen, insbesondere mit dem Recht zur Akteneinsicht und Stellungnahme. Die angepassten Pflanzenschutzmittel-Bewilligungen vom 13. bzw. 23. September 2015 betreffend die Wirkstoffe Dimethoate, Epoxiconazole und Etofenprox seien aufzuheben und die weitere Verwendung von Pflanzenschutzmitteln mit diesen Wirkstoffen zu verbieten oder zumindest derart einzuschränken, dass weder Vögel, Bestäuberinsekten, Wasserorganismen noch andere Umweltgüter in relevanter Weise gefährdet würden. Mit Zwischenverfügung vom 3. Februar 2016 informierte das Bundesverwaltungsgericht alle Inhaberinnen von Pflanzenschutzmittelbewilligungen mit dem Wirkstoff Quinoclamine über das Beschwerdeverfahren und gab ihnen Gelegenheit, Parteirechte geltend zu machen. Von dieser Möglichkeit wurde kein Gebrauch gemacht.

Am 4. Februar 2016 eröffnete das Bundesverwaltungsgericht sieben formell abgetrennte Beschwerdeverfahren zu den jeweiligen Pflanzenschutzmitteln mit den Wirkstoffen Dimethoate, Epoxiconazole und Etofenprox, unter Einbezug der jeweiligen Bewilligungsinhaberinnen als Beschwerdegegnerinnen.

Mit Urteil vom 25. April 2017 hiess das Bundesverwaltungsgericht die Beschwerde gut, hob die angefochtene Verfügung vom 26. November 2015 auf und wies die Sache an das BLW zurück, um der Stiftung WWF Schweiz im Verfahren zur gezielten Überprüfung von Pflanzenschutzmitteln mit dem Wirkstoff Quinoclamine Parteistellung im Sinne von Art. 6 VwVG einzuräumen.

C.

Gegen diesen Entscheid hat das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF (im Folgenden: Departement) am 2. Juni 2017 Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht erhoben. Es beantragt, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben und die Verfügung des BLW vom 26. November 2015 sei zu bestätigen.

D.

Die Stiftung WWF Schweiz (im Folgenden: Beschwerdegegnerin) beantragt Abweisung der Beschwerde.

Das Bundesamt für Umwelt (BAFU) äussert sich in seiner Vernehmlassung zu den aufgeworfenen Rechtsfragen, ohne einen Antrag zu stellen.

Das Departement hält in seiner Replik an seinen Anträgen fest.

E.

Der Beschwerde wurde mit Verfügung vom 2. Juni 2017 aufschiebende Wirkung erteilt.

Erwägungen:

1.

Gegen Entscheide des Bundesverwaltungsgerichts ist grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten zulässig (Art. 82 lit. a und Art. 86 Abs. 1 lit. a BGG). Das Departement ist gemäss Art. 89 Abs. 2 lit. a BGG zur Beschwerde legitimiert, da der angefochtene Entscheid die Bundesgesetzgebung in seinem Aufgabenbereich verletzen kann. Die Beschwerde erfolgte fristgerecht. Näher zu prüfen ist, ob es sich um einen Endentscheid (Art. 90 f. BGG) oder einen selbstständig anfechtbaren Zwischenentscheid (Art. 93 BGG) handelt.

1.1. Der angefochtene Entscheid weist die Sache an das BLW zurück und schliesst somit das Verfahren nicht ab; insofern handelt es sich prozessual um einen Zwischenentscheid. Das Bundesverwaltungsgericht hat lediglich eine prozessuale Vorfrage (Parteistellung der Beschwerdegegnerin) abschliessend entschieden; materielle rechtlich bleibt dem BLW ein erheblicher Spielraum. Insofern kann der Zwischenentscheid - entgegen der Auffassung des Departements - nicht einem Endentscheid gleichgestellt werden (BGE 134 II 124 E. 1.3 S. 127).

1.2. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin ist auch Art. 93 Abs. 1 lit. b BGG nicht einschlägig: Zwar könnte mit der Gutheissung der Beschwerde ein Teilentscheid (im Verhältnis zur Beschwerdeführe-

rin) herbeigeführt werden; dagegen ist weder dargelegt noch ersichtlich, inwiefern dies einen bedeutenden Aufwand an Zeit und Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren im hängigen Verfahren der gezielten Überprüfung von Pflanzenschutzmitteln mit dem Wirkstoff Quinoclamine ersparen würde: Der vom Departement geltend gemachte Mehraufwand für den Entscheid über die beantragte Akteneinsicht der Beschwerdegegnerin und die damit verbundene Verfahrensverzögerung genügen dafür nicht.

1.3. Näher zu prüfen ist, ob ein nicht wieder gutzumachender Nachteil im Sinne von Art. 93 Abs. 1 lit. a BGG vorliegt.

Dies wird grundsätzlich bejaht, wenn eine Behörde durch einen Rückweisungsentscheid gezwungen wird, eine ihrer Ansicht nach rechtswidrige Verfügung zu erlassen, weil sie ihren eigenen Endentscheid (mangels formeller Beschwer) nicht anfechten könnte und die Gegenpartei in der Regel keinen Anlass hat, einen zu seinem Vorteil ausfallenden Endentscheid anzufechten (BGE 133 V 477 E. 5.2.4 S. 484 f.; 140 V 321 E. 3.7 S. 327 ff.). Ein nicht wieder gutzumachender Nachteil droht praxismässig auch den beim Bundesgericht beschwerdebefugten Behörden, die auf einen Rückweisungsentscheid hin nicht selbst neu verfügen müssen, den neuen Entscheid aber nicht anfechten können, weil sie bei der dem Bundesgericht vorgelagerten Instanz nicht zur Beschwerdeführung legitimiert sind (Urteil 2C 472/2017 vom 7. Dezember 2017 E. 1.2-1.4 mit Hinweisen). Dieser Fall liegt hier vor, könnte das Departement doch den Endentscheid des BWL nicht beim Bundesverwaltungsgericht anfechten (Art. 37 VGG i.V.m. Art. 48 VwVG; Art. 111 Abs. 2 BGG gilt nur für Rechtsmittel des kantonalen Rechts).

Dies gilt nach der bisherigen Rechtsprechung nur, wenn der Rückweisungsentscheid für die untere Instanz verbindliche materiellrechtliche Vorgaben enthält, d.h. nicht lediglich weitergehende Abklärungen oder Prüfungen verlangt werden, die das Verfahren verzögern, die Rechtmässigkeit des Entscheids aber nicht präjudizieren (Urteil 2C 1196/2012 vom 25. April 2013 E. 1.3 mit Hinweisen). Vorliegend geht es um eine prozessuale Vorgabe des Bundesverwaltungsgerichts (Anerkennung der Parteistellung eines Verbands). Auch diese erscheint jedoch geeignet, die formelle Rechtmässigkeit des Zulassungsverfahrens und der daraus hervorgehenden Entscheide in Frage zu stellen und muss daher vom Departement mit Beschwerde vor Bundesgericht angefochten werden können.

Nach dem Gesagten ist auf die Beschwerde einzutreten.

2.

Streitig ist die Parteistellung der Beschwerdegegnerin im Verfahren des BWL zur gezielten Überprüfung von bewilligten Pflanzenschutzmitteln mit dem Wirkstoff Quinoclamine. Die Gesuche und Anträge der Beschwerdegegnerin zur Überprüfung anderer Pflanzenschutzmittel (mit den Wirkstoffen Dimethoate, Etofenprox und Epoxiconazol) und die entsprechenden Verfügungen des BWL wurden von der Vorinstanz abgetrennt und sind nicht Gegenstand des vorliegenden Beschwerdeverfahrens.

Die Überprüfung von Pflanzenschutzmitteln während laufender (i.d.R. zehnjähriger) Bewilligung stützt sich auf Art. 148a Abs. 3 des Landwirtschaftsgesetzes vom 29. April 1998 (LwG; SR 910.1) und Art. 29 PSMV. Das Überprüfungsverfahren wird eingeleitet, wenn es Anzeichen dafür gibt, dass eine der Anforderungen für die Bewilligung nach Artikel 17 PSMV nicht mehr erfüllt ist (Art. 29 Abs. 1 PSMV). Pflanzenschutzmittel, für deren Inhaltsstoffe (Wirkstoff, Safener oder Synergisten; vgl. Art. 2 Abs. 2 und Abs. 3 lit. a und b PSMV) die Europäische Union (EU) Bedingungen oder Einschränkungen festgelegt hat, können jederzeit überprüft werden (Art. 29 Abs. 4 PSMV). Die Bewilligungsinhaberin wird am Verfahren beteiligt, wenn die Zulassungsstelle beabsichtigt, eine Bewilligung zu widerrufen oder zu ändern (Art. 29 Abs. 2 PSMV). Das Verfahren wird mit einer Verfügung des BWL abgeschlossen, in der über den Weiterbestand, den Widerruf oder die Änderung der Bewilligung entschieden wird (Abs. 3) (generell zum Verfahren der Zulassung von Pflanzenschutzmitteln und ihren Inhaltsstoffen vgl. BEATRICE WAGNER PFEIFER, Umweltrecht, Besondere Regelungsbereiche, Handbuch zu Chemikalien, GVO, Altlasten, Gewässerschutz, Energie u.a., Zürich/St.Gallen 2013, Rz. 180 ff.).

Es handelt sich somit um ein Verfahren einer Bundesverwaltungsbehörde im Sinne von Art. 1 Abs. 1 VwVG. Als Parteien gelten nach Art. 6 VwVG neben Personen, deren Rechte oder Pflichten die Verfügung berühren soll, auch Organisationen, denen ein Rechtsmittel gegen die Verfügung zusteht (Art. 48 Abs. 2 VwVG), d.h. denen ein anderes Bundesgesetz ein Beschwerderecht einräumt.

3.

Streitig ist vorliegend, ob Art. 12 Abs. 1 lit. b des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451) der Beschwerdegegnerin das Beschwerderecht einräumt und ihr damit Parteistellung verschafft.

3.1. Die Beschwerdegegnerin gehört zu den nach dieser Bestimmung beschwerdeberechtigten Organisationen (Art. 12 Abs. 3 NHG i.V.m. Ziff. 3 des Anhangs zur 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]).

3.2. Nach ständiger Rechtsprechung steht die Verbandsbeschwerde nach Art. 12 NHG nur offen, soweit der angefochtene Entscheid die Erfüllung einer Bundesaufgabe im Sinne von Art. 78 Abs. 2 BV und Art. 2 NHG betrifft (vgl. z.B. BGE 123 II 5 E. 2c S. 7 f.). Voraussetzung hierfür ist insbesondere, dass sich die angefochtene Verfügung auf hinreichend detailliertes, direkt anwendbares Bundesrecht stützt (BGE 142 II 509 E. 2 S. 511 ff. mit Hinweisen). Dies ist vorliegend unstrittig der Fall, werden doch Pflanzenschutzmittel durch eine Bundesbehörde (BLW) gestützt auf eine umfassende bundesrechtliche Regelung in der PSMV zugelassen bzw. überprüft.

3.3. Verlangt wird ferner ein Bezug der Aufgabe zum Natur- und Heimatschutz, sei es, weil die bundesrechtliche Regelung (zumindest auch) dem Schutz von Natur, Landschaft oder Heimat dient, oder aber der bundesrechtliche Auftrag die Gefahr der Beeinträchtigung schützenswerter Natur, Ortsbilder oder Landschaften in sich birgt und deshalb die Rücksichtnahme auf die Anliegen des Natur- und Heimatschutzes sichergestellt werden muss (BGE 139 II 271 E. 9.4 S. 275 mit Hinweisen). Auch diese Voraussetzung ist vorliegend unstrittig erfüllt:

Pflanzenschutzmittel sind Stoffe, die u.a. dazu bestimmt sind, Nutzpflanzen oder ihre Erzeugnisse vor schädlichen Pflanzen, Tieren oder Krankheitserregern (Schadorganismen) zu schützen, unerwünschte Pflanzen zu vernichten oder deren Wachstum zu hemmen (vgl. Art. 4 lit. e des Bundesgesetzes über den Schutz vor gefährlichen Stoffen und Zubereitungen [Chemikaliengesetz, ChemG; SR 813.1]). Die dazu eingesetzten Wirkstoffe können sich auf die einheimische Tier- und Pflanzenwelt (Art. 1 lit. d NHG) schädlich auswirken und die biologische Vielfalt (Art. 1 lit. d bis NHG) erheblich beeinträchtigen. Art. 18 Abs. 2 NHG sieht denn auch ausdrücklich vor, dass bei der Schädlingsbekämpfung, insbesondere mit Giftstoffen, darauf zu achten ist, dass schützenswerte Tier- und Pflanzenarten nicht gefährdet werden. Diese Vorgabe wird in verschiedenen Bestimmungen der PSMV konkretisiert: So soll die Verordnung sicherstellen, dass Pflanzenschutzmittel bei vorschriftsgemäsem Umgang keine unannehmbaren Nebenwirkungen auf Mensch, Tier und Umwelt haben; sie soll ein hohes Schutzniveau für die Gesundheit von Mensch und Tier und für die Umwelt gewährleisten (Art. 1 Abs. 1 PSMV). Die Bestimmungen der Verordnung beruhen daher auf dem Vorsorgeprinzip (Art. 1 Abs. 4 PSMV). Ein Pflanzenschutzmittel darf unter realistischen Verwendungsbedingungen keine unannehmbaren Auswirkungen auf die Umwelt haben (Art. 4 Abs. 5 lit. e PSMV), unter besonderer Berücksichtigung von Verbleib und Ausbreitung in der Umwelt, insbesondere Kontamination von Gewässern, des Grundwassers, der Luft und des Bodens (Ziff. 1), der Auswirkung auf Nichtzielarten (Ziff. 2) und auf die biologische Vielfalt und das Ökosystem (Ziff. 3). Hierfür enthalten die Verordnung und ihre Anhänge detaillierte Vorgaben; zu bewerten sind u.a. Verbleib und Verteilung im Grundwasser und in Oberflächengewässern, Möglichkeiten der Verflüchtigung in die Luft, Risiken für Vögel, Wasserorganismen, Honigbienen und andere Nützlinge wie Insekten, Raubmilben und Spinnen, Regenwürmer oder Bodenmikroorganismen (WAGNER PFEIFER, a.a.O., Rz. 198 S. 45 f.).

4.

Streitig ist, ob als zusätzliches Erfordernis für das Vorliegen einer Bundesaufgabe bzw. für die Zulässigkeit der Verbandsbeschwerde ein Raumbezug erforderlich ist.

4.1. Das Departement macht geltend, die Verbandsbeschwerde komme nur bei Bundesaufgaben mit räumlichem Bezug zum Tragen, wie namentlich den in Art. 2 Abs. 1 NHG genannten Konzessions-, Planungs-, Projektbewilligungs- und Beitragsverfahren; an diesem Raumbezug fehle es vorliegend:

Bei der Bewilligung von Pflanzenschutzmitteln werde kein konkreter Raum für deren Anwendung bestimmt,

auch wenn eine Beschränkung auf bestimmte Kulturen verfügt werde: Wo solche Kulturen angebaut und ob sie mit Pflanzenschutzmitteln behandelt würden, entscheide allein der Käufer eines solchen Mittels. Insofern unterscheide sich die Zulassung von der Bewilligung von Sprühflügen, wo eine Sprühroute parzellenscharf definiert werde und deshalb im konkreten Raum die vorgeschriebenen Massnahmen zum Schutz von Mensch und Umwelt vor schädlichen Immissionen geprüft werden könnten; nur hier sei das Verbandsbeschwerderecht nach Art. 12 Abs. 1 lit. b NHG sinnvoll.

Das Departement beruft sich hierfür auf verschiedene Literaturstellen (insbesondere JEAN-BAPTISTE ZUFFEREY, in: Keller/Zufferey/Fahrländer (Hrsg.), NHG-Kommentar, Zürich 1997, Art. 2 N. 14; PETER M. KELLER, in: NHG-Kommentar, Art. 12 N. 4; DERSELBE, Das Beschwerderecht der Umweltorganisationen, Was gilt nach der Teilrevision des Natur- und Heimatschutzgesetzes?, AJP 1995, 1125 ff., S. 1126; ALFRED KÖLZ/ ISABELLE HÄNER/MARTIN BERTSCHI, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, Zürich/Basel/Genf 2013, N. 985; 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). Das Beschwerderecht nach Art. 12 NHG werde denn auch als Verbandsbeschwerderecht gegen Anlagen bezeichnet (B RUNNER/BÄHR/CHADOIAN/SCHNEIDER, Vollzugsmängel verhindern und nötigenfalls korrigieren, in: URP 2015 611 ff., S. 641; so auch die Kommission für Rechtsfragen des Ständerates in ihrem Bericht zur Parlamentarischen Initiative "Vereinfachung der Umweltverträglichkeitsprüfung sowie Verhinderung von Missbräuchen durch eine Präzisierung des Verbandsbeschwerderechts" vom 27. Juni 2005, BBl 2005 5351 ff., S. 5360). Auch das Bundesverwaltungsgericht habe sich im Urteil A-1187/2011 vom 29. März 2012 E. 4.1 auf das Kriterium der Raumrelevanz gestützt.

Dementsprechend sei das Bundesamt für Justiz in einem unveröffentlichten Rechtsgutachten über die Bewilligung von Sprühflügen vom 27. Januar 1989 zum Ergebnis gekommen, dass die Verbandsbeschwerde mangels Raumbezugs nicht gegen die generelle Zulassung eines umweltgefährdenden Stoffes offenstehe, sondern nur, wenn es um den Einsatz solcher Stoffe in einem geografisch abgegrenzten Raum gehe, wie bei der Bewilligung von Sprühflügen, deren Perimeter parzellenscharf abgegrenzt werde (vgl. dazu BAFU/BAZL [Hrsg.], Ausbringen aus der Luft von Pflanzenschutzmitteln, Biozidprodukten und Düngern, Bern 2016, S. 13, Ziff. 1.6.2).

4.2. Das Bundesverwaltungsgericht ging dagegen davon aus, die Verbandsbeschwerde setze bei Vorliegen einer Bundesaufgabe keinen Raumbezug voraus; dieses Kriterium ergebe sich weder aus Art. 12 NHG, noch aus der - nicht abschliessenden - Aufzählung in Art. 2 NHG oder aus Art. 78 Abs. 2 BV. Eine solche Beschränkung des Verbandsbeschwerderechts wäre auch nicht sachgerecht, da die Behörden beim Vollzug von Bundesaufgaben die verfassungsrechtlich geschützten Natur- und Heimatschutzinteressen immer berücksichtigen müssten. Dies entspreche auch der bundesgerichtlichen Rechtssprechung. So sei in BGE 125 II 29 E. 1b S. 32 f., betreffend einen geplanten behördlichen Gifteinsatz in Gewässern zur Bekämpfung nicht einheimischer Krebse, schlicht erkannt worden, dass die umstrittene Massnahme im Dienste des Artenschutzes und damit in Erfüllung einer Bundesaufgabe im Sinne von Art. 24sexies BV [heute: Art. 78 BV] getroffen worden sei. Auch im Urteil BGE 141 II 233 (betreffend Abschussbewilligungen für Graureiher und Gänsesäger) habe das Bundesgericht nicht darauf abgestellt, ob die angefochtene Verfügung einem "konkret raumbezogenen Rechtsanwendungsverfahren" entsprungen sei oder einen "Entscheid mit konkret räumlichem Bezug" darstelle.

4.3. Die Beschwerdegegnerin teilt die Auffassung der Vorinstanz, dass der Raumbezug weder eine sinnvolle noch eine rechtlich nötige und korrekte Voraussetzung für den Bestand des Verbandsbeschwerderechts sei. Selbst wenn man aber einen räumlichen Bezug verlangen würde, wäre dieser bei der Zulassung und der Überprüfung von Pflanzenschutzmitteln gegeben, weil aufgrund der Bewilligungserteilung des BLW bestimmte ökotoxische Pflanzenschutzmittel auf dem Gebiet der Schweiz auf den dafür bestimmten Kulturen ausgebracht werden dürften, mit schädlichen Wirkungen für Raum, Umwelt und Natur. Es sei nicht einsichtig, weshalb das Verbandsbeschwerderecht bestehen solle, wenn ein Pestizid in einem Weinbaugebiet mit dem Flugzeug versprüht werde, nicht aber, wenn dieses für Weinbaugebiete in der gesamten Schweiz freigegeben werde, mit viel gravierenderen Folgen für Natur und Biodiversität.

Die Beschwerdegegnerin verweist auf einen Entscheid des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) in der Rechtssache C-442/14 vom 23. November 2016. Dort habe das Gericht das Akteneinsichtsrecht einer Umweltorganisation in Gesuchsunterlagen zu einem bienentoxischen Pestizid bejaht und diese als "Informationen über Emissionen in die Umwelt" nach Art. 4 Abs. 4 lit. d der Aarhus-Konvention vom 25. Juni 1998 (SR 0.814.07)

bzw. Art. 4 Abs. 2 der Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen qualifiziert, mit der Folge, dass der Antrag nicht unter Berufung auf Geschäfts- oder Betriebsgeheimnisse abgelehnt werden könne.

Die Beschwerdegegnerin beruft sich ihrerseits auf Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention. Diese Bestimmung verlange, dass Mitglieder der Öffentlichkeit, insbesondere auch Natur- und Umweltschutzverbände ("Nichtregierungsorganisationen"), die Möglichkeit hätten, Handlungen und Unterlassungen von Behörden anzufechten, die gegen umweltbezogene Bestimmungen des innerstaatlichen Rechts verstießen, ohne Beschränkung auf raumbezogene Verfügungen. Das schweizerische Recht müsse so weit wie möglich im Einklang mit den Zielen und Vorgaben der Aarhus-Konvention ausgelegt werden. Art. 12 NHG sei daher vorliegend so auszulegen, dass es den Verbänden ein Beschwerderecht gebe, um den korrekten Vollzug der umweltbezogenen Bestimmungen der PSMV im Verfahren der gezielten Überprüfung von Pflanzenschutzmitteln durch das BLW durchsetzen zu können.

4.4. Das BAFU führt in seiner Vernehmlassung aus, dass der räumliche Bezug einer Bundesaufgabe in jüngeren Urteilen des Bundesgerichts nicht näher geprüft worden sei. Dagegen habe sich das Bundesverwaltungsgericht im Urteil A-1187/2011 vom 29. März 2012 E. 4.1 mit diesem Kriterium auseinandergesetzt. Das BAFU weist darauf hin, dass die Zulassung oder die Überprüfung eines Pflanzenschutzmittels einen Raumbezug in diesem Sinne haben könne, weil die Zulassungsstelle die Anforderungen für die Verwendung des Pflanzenschutzmittels festlege (Art. 18 Abs. 3 und 6 PSMV) und im Überprüfungsverfahren ändern könne. Dazu gehörten insbesondere die Art der Verwendung (Art. 5 Abs. 2 lit. e PSMV) und die Festlegung von Gebieten, in denen die Verwendung von Pflanzenschutzmitteln nicht oder nur unter spezifischen Bedingungen zugelassen werden dürfe (Art. 5 Abs. 2 lit. h PSMV).

5.

Im Folgenden ist zunächst ein Überblick über Rechtsprechung und Literatur zum Kriterium der Raumrelevanz zu geben.

5.1. Soweit ersichtlich, wurde dieses Kriterium erstmals im Urteil A.269/1983 der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung vom 2. Dezember 1983 (publ. in: ZBl 85/1984 281) aufgestellt. Damals verneinte das Bundesgericht die Beschwerdeberechtigung eines Umweltschutzverbands gegen die Bewilligung einer befristeten Versuchsperiode für Ultraleichtflugzeuge mit der Begründung, Art. 2 lit. b NHG beschränke - gleich wie Art. 55 USG - die Beschwerdebefugnis auf Verfügungen betreffend die Planung, Errichtung und Änderung von ortsfesten Anlagen; Versuche mit neuen Verkehrsmitteln seien nicht genannt. Zudem sei die Frage, ob der von Ultraleichtflugzeugen ausgehende Lärm ein Grund für die Verweigerung der nachgesuchten Bewilligung sei, typischerweise eine solche des Umweltschutzes und nicht des Naturschutzes.

Dieses Urteil wurde in der Literatur kritisiert, weil die Aufzählung in Art. 2 lit. b NHG nicht abschliessend sei, und daraus nicht geschlossen werden könne, dass nur Bewilligungen für feste Anlagen anfechtbar seien. Richtig sei indessen das Bestreben, den Begriff des Natur- und Heimatschutzes nicht ausufern zu lassen und eine Abgrenzung namentlich auch gegenüber dem Umweltschutz zu suchen (HANS PETER MOSER, ZBl 85/1984 283 f.; zustimmend ZUFFEREY, NHG-Kommentar, Art. 2 Fn. 24).

5.2. Im bereits erwähnten Rechtsgutachten des Bundesamts für Justiz vom 27. Januar 1989 über die Bewilligung von Sprühflügen wurde die Auffassung vertreten, Art. 2 NHG setze zwar keine ortsfeste Anlage voraus, wohl aber müsse die Verfügung irgendeinen lokalen, räumlich begrenzten Bezug aufweisen; dieser fehle bei der generellen Zulassung von Stoffen. Dieses Gutachten wird von ZUFFEREY (NHG-Kommentar, Art. 2 N. 14) und KELLER (NHG-Kommentar, Art. 12 N. 4; DERSELBE, Das Beschwerderecht der Umweltorganisationen, Was gilt nach der Teilrevision des Natur- und Heimatschutzgesetzes?, AJP 1995, 1125 ff., S. 1126) zustimmend zitiert.

5.3. ZUFFEREY (a.a.O.) führt aus, die in Frage stehende Aktivität müsse eine bestimmte räumliche Begrenzung aufweisen und eine gewisse Auswirkung auf dieses lokale Gebiet haben (räumlicher Bezug). Art. 2 NHG erfasse somit nicht jegliche Aktivität, die geeignet sei, Natur und Landschaft zu beeinträchtigen. Dagegen sei keine äusserliche und dauerhafte Veränderung eines Gebiets zu verlangen, namentlich durch Bauten oder An-

lagen: Art. 2 lit. b NHG sei nicht abschliessend und erwähne selbst Betriebsbewilligungen, die keine ortsfeste Anlage voraussetzten.

KELLER (N HG-Kommentar Art. 12 N. 4) verweist auf die Ausführungen von Zufferey, regt allerdings an, bei einer allfälligen NHG-Revision auf das Kriterium der Erfüllung einer Bundesaufgabe und damit auch der Raumrelevanz zu verzichten. In AJP 1995 (S. 1126) führt er aus, es liesse sich als Bundesaufgabe nur eine Verfügung denken, der ein räumlicher Bezug, mit anderen Worten Raumrelevanz, zukomme. Allerdings relativiert er diese Aussage für Verfügungen zum Biotop- und Artenschutz sowie zum Moor- und Moorlandschaftsschutz nach Art. 24sexies Abs. 4 und 5 aBV (heute: Art. 78 Abs. 4 und 5 BV) : Diese liessen sich den in Art. 2 NHG erwähnten Kategorien schlecht zuordnen; gegen sie stehe stets die Verbandsbeschwerde offen, ohne dass die unmittelbare Auswirkung auf Natur oder Landschaft und die Raumrelevanz gesondert nachzuweisen wären.

Verschiedene Autoren verweisen auf die Ausführungen von ZUFFEREY und KELLER oder verlangen (ohne weitere Begründung) eine gewisse räumliche Wirkung (vgl. z.B. LAURENT PFEIFFER, a.a.O. S. 187, KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, a.a.O. Rz. 985 S. 349).

5.4. Dagegen wird das Kriterium der Raumrelevanz in jüngeren Publikationen zum Verbandsbeschwerderecht abgelehnt:

Nach NINA DAJCAR (Natur- und Heimatschutz-Inventare des Bundes, Zürich 2011, S. 41) ist die Umschreibung von Tätigkeiten als raumrelevant eher als Typisierung denn als Einschränkung zu sehen. Ihres Erachtens ist das Kriterium unpassend, weil die Materialien zum NHG zeigten, dass im Rahmen der Kompetenzen des Bundes ein möglichst umfassender Schutz für Natur und Heimat erreicht werden sollte; für eine enge Betrachtungsweise seien keine Hinweise zu finden (a.a.O. S. 39). Vor dem Hintergrund, dass der Schutzbedarf seit der Schaffung dieser Rechtsgrundlagen noch zugenommen habe, rechtfertige sich auch heute keine Einschränkung des sachlichen Anwendungsbereichs von Art. 78 Abs. 2 BV oder von Art. 2 NHG, bezweckten diese Normen doch einen möglichst breit greifenden Schutz (a.a.O. S. 39 f.).

REGINA MEIER (Das ideelle Verbandsbeschwerderecht: eine Darstellung der Regelungen auf Bundesebene, Zürich 2015, S. 34) teilt diese Auffassung. Sie weist insbesondere auf den Artenschutz als nicht raumrelevante Bundesaufgabe im Natur- und Heimatschutzbereich hin. Das Kriterium sei im Gesetz nicht vorgesehen und finde sich auch nicht in den Materialien. Werde unmittelbar anwendbares Bundesrecht - aus welchem Rechtsgebiet auch immer - zu Lasten des Natur- und Heimatschutzes angewendet, sei stets eine Bundesaufgabe betroffen. Die Bundesaufgaben vollziehenden Behörden müssten die verfassungsrechtlich geschützten Natur- und Heimatschutzinteressen immer berücksichtigen. Das Kriterium der Erfüllung einer Bundesaufgabe stelle einzig klar, dass die NHG-Verbandsbeschwerde nicht möglich sei, wenn selbstständiges kantonales Recht angewendet werde (a.a.O. S. 190 f.).

Auch für GORAN SEFEROVIC (Ideelle Verbandsbeschwerde im Zulassungsverfahren für Pflanzenschutzmittel? - Ein Beitrag zum Begriff der Bundesaufgabe nach Art. 2 NHG, URP 2017 410 ff., S. 420 f.) dient das Kriterium der Bundesaufgabe vor allem der förderalistischen Rücksichtnahme. Im Bereich des Naturschutzes (einschliesslich des Schutzes der Arten und der Artenvielfalt) stehe dem Bund indessen eine umfassende Gesetzgebungskompetenz zu. Die Beschränkung der Verbandsbeschwerde auf raumrelevante Entscheide sei zu restriktiv und würde auch der Stossrichtung von Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention entgegenlaufen (a.a.O. S. 421 f.). Sofern man dennoch an diesem Kriterium festhalten wolle, sei dieser Begriff - in Anlehnung an das RPG - weit auszulegen und umfasse alle Tätigkeiten, die räumliche Wirkungen haben könnten (a.a.O. S. 420 mit Hinweis auf EJPD/ ARE, Erläuterungen zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Bern 1981, Art. 2 N. 7 f.). Dies sei bei der Zulassung von Pflanzenschutzmitteln zu bejahen, könnten doch die zugelassenen Produkte ohne weitere Bewilligungen angewendet werden und damit potenziell in der ganzen Schweiz Auswirkungen auf die Biodiversität haben (a.a.O. S. 420 und 423).

Bereits ENRICO RIVA (Die Beschwerdebefugnis der Natur- und Heimatschutzvereinigungen im schweizerischen Recht, Bern 1980) gelangte zum Ergebnis, dass nach Wortlaut, Systematik, Entstehungsgeschichte sowie Sinn und Zweck der Norm keine Anhaltspunkte für eine eingeschränkte Tragweite von Art. 12 NHG vorlägen (S. 90 f.), sondern sich der Anwendungsbereich der Verbandsbeschwerde mit demjenigen von Art. 24sexies Abs. 2-4 BV decke (a.a.O., S. 63 und S. 87) : Der Bund sei bei der Ausübung seiner Kompetenzen verpflichtet, Rücksicht auf die Interessen von Natur- und Heimatschutz, einschliesslich dem Schutz der Tier- und Pflanzenwelt, zu nehmen, weshalb auch die Verbandsbeschwerde in allen Bereichen zur Anwendung gelange, in denen dem Bund Kompetenzen zustünden (a.a.O. S. 88 f.). Zu verlangen sei lediglich, dass die angefochtenen, sich

auf Bundesrecht stützenden Verfügungen irgendwelche Auswirkungen auf die Belange von Natur- und Heimatschutz zeitigten, was allein aufgrund ihrer praktischen Auswirkungen zu beurteilen sei und nicht aufgrund des anwendbaren Rechts (a.a.O. S. 91, 100).

5.5. In der bundesgerichtlichen Rechtsprechung wurde die im Urteil A.269/1983 (vgl. oben E. 5.1) vertretene Beschränkung auf feste Anlagen nicht mehr aufgegriffen. Auch das Kriterium der Raumbezogenheit wurde, soweit ersichtlich, nicht mehr thematisiert. Soweit in verschiedenen Urteilen das Vorliegen einer "konkreten Bundesaufgabe" verlangt wird, wird damit kein räumlicher Bezug, sondern ein Bezug der Bundesaufgabe zum Natur- und Heimatschutz verlangt (vgl. BGE 139 II 271 E. 9.4 S. 275 mit Hinweisen).

Dem Departement ist einzuräumen, dass fast alle bundesgerichtlichen Entscheide zu Art. 12 NHG Verfügungen mit einem klaren lokalen, räumlich begrenzten Bezug betrafen. Dies gilt auch für den (von der Vorinstanz) zitierten Entscheid BGE 125 II 29, da sich der Gifteinsatz zur Bekämpfung nicht einheimischer Krebse auf einen bestimmten Weiher im Kanton Zürich beschränkte. Diesem Element wurde allerdings im bundesgerichtlichen Entscheid kein Gewicht beigemessen: Dieser stellte ausschliesslich darauf ab, dass die umstrittene Massnahme im Interesse des Artenschutzes und damit in Erfüllung einer Bundesaufgabe im Sinne von Art. 24sexies aBV getroffen worden war (E. 1b S. 32 f.).

Unklar war die räumliche Begrenzung dagegen im Fall BGE 141 II 233, wo es um Abschussanordnungen des Berner Jagdinspektorats "betreffend Graureiher und Gänsesäger an der Schüss wie auch an anderen Gewässern" ging. Streitig war, ob solche Anordnungen den Naturschutzverbänden in Form einer anfechtbaren Verfügung zu eröffnen seien. Das Bundesgericht bejahte dies, ohne näher zu prüfen, ob sich die Abschussanordnung auf einen geografisch abgegrenzten Raum bezog. Es entschied, dass sich aus Art. 12 NHG die Verpflichtung ergebe, Vorkehren staatlicher Stellen, die ein Schutzziel im Sinne von Art. 1 NHG beeinträchtigen könnten, in Verfügungsform zu erlassen, um eine effektive Ausübung des Verbandsbeschwerderechts zu ermöglichen (E. 4.2.3 S. 239). Damit werde ein den Anforderungen von Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention genügender Rechtsschutz gewährleistet (E. 4.3 S. 240 ff.).

5.6. Das Departement beruft sich auf das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1187/2011 vom 29. März 2012 zur Verbandsbeschwerde gegen die Errichtung eines Flugbeschränkungsgebiets für Flugtrainings der Armee. Es ging somit um flugsicherungstechnische Massnahmen für ein bestimmtes Gebiet ohne Zusammenhang mit baulichen Einrichtungen oder physischen Eingriffen.

Das Bundesverwaltungsgericht schloss sich (in E. 4.1) der Auffassung von DAJCAR an, wonach in einem Sachbereich, in dem eine umfassende Bundeskompetenz bestehe, immer eine Erfüllung von Bundesaufgaben vorliege. Aus dem Wortlaut von Art. 78 Abs. 2 BV ergebe sich keine thematische Einschränkung; eine solche könne auch nicht aus der beispielhaften Aufzählung von Art. 2 NHG herausgelesen werden. Zwar möge es zutreffen, dass der Gesetzgeber bei der Aufzählung in Art. 2 NHG primär bauliche Eingriffe bzw. Infrastrukturvorhaben vor Auge gehabt habe; aus den Materialien erhelle jedoch, dass der Gesetzgeber zugleich die Absicht gehabt habe, die ihm von Verfassungen wegen zustehenden Kompetenzen umfassend auszuschöpfen, d.h. so weit, wie dies mit einer rechtlich zu verantwortenden Auslegung vereinbar sei (Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz vom 12. November 1965, BBl 1965 III 89, 92 ff.). Zu verlangen sei weiter, dass die fragliche Aktivität tatsächlich mit gewissen Auswirkungen auf die Natur und das Landschaftsbild verbunden sein könne (potenzielle Betroffenheit), da andernfalls die Schutznormen des NHG für den Entscheid der Behörde von vornherein nicht einschlägig seien (E. 4.2).

Das nach ZUFFEREY erforderliche Kriterium der Raumrelevanz erwähnte das Bundesverwaltungsgericht (in E. 4.1), allerdings nur um festzuhalten, dass auch dieses keine äusserliche oder dauernde Veränderung eines Gebiets erfordere, sondern nur einen gewissen Einfluss auf einen lokal begrenzten Raum. Da dieses Kriterium klar erfüllt war, bestand für das Gericht keine Veranlassung, sich näher damit auseinanderzusetzen.

6.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass das Element der Raumrelevanz in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung keine Rolle spielt; der Entscheid A.269/1983 steht insoweit allein. Es handelt sich um ein Kriterium, das in der Literatur z.T. postuliert, aber nicht näher begründet wird. Wie im Folgenden darzulegen sein wird, gibt es weder im Wortlaut, noch in der Entstehungsgeschichte der Norm, noch nach deren Sinn und

Zweck Anhaltspunkte für eine derartige Beschränkung.

6.1. Art. 12 NHG bezog sich in der am 1. Januar 1967 in Kraft getretenen ursprünglichen Fassung (AS 1966 1645) auf alle kantonalen Verfügungen und Verfügungen von Bundesbehörden, gegen welche die Beschwerde an den Bundesrat oder die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht zulässig war, d.h. auf alle Verfügungen nach Art. 5 VwVG. Diese Formulierung wurde mit der Totalrevision der Bundesrechtspflege angepasst und bezog sich neu auf kantonale Verfügungen oder Verfügungen von Bundesbehörden, "gegen die letztinstanzlich die Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht oder an das Bundesgericht zulässig ist" (AS 2006 2197 ff., S. 2251 Nr. 43; vgl. dazu Botschaft des Bundesrats vom 28. Februar 2001, BBl 2001 4429 Ziff. 30). Diese Umschreibung wurde in der nachfolgenden Revision vereinfacht (Änderung vom 20. Dezember 2006, AS 2701 ff., S. 2705); sie umfasst nunmehr "Verfügungen der kantonalen Behörden oder der Bundesbehörden" (neu mit einer Beschränkung auf Rügen aus Rechtsbereichen, die seit mindestens zehn Jahren Gegenstand des statutarischen Zwecks des Verbands bilden gemäss Art. 12 Abs. 2 NHG).

Anknüpfungspunkt für die Verbandsbeschwerde ist somit in erster Linie das Vorliegen einer Verfügung. Dies setzt begrifflich eine konkrete Anordnung voraus (Einzel- oder Allgemeinverfügung), d.h. die Regelung eines konkreten Falls oder einer konkreten Fallgruppe. In der Regel wird sich diese auf eine bestimmte örtliche Situation beziehen; eine konkrete Anordnung kann aber auch in anderen Fällen vorliegen, z.B. wenn sich die Regelung auf ein bestimmtes Produkt bezieht.

Wie das Bundesverwaltungsgericht ausführlich dargelegt hat, stellte sich die Frage der Verbandsbeschwerde gegen die Zulassung von Pflanzenschutzmitteln bis Mitte der 90er Jahre nur in Ausnahmefällen, weil diese regelmässig als landwirtschaftliche Hilfsstoffe in der Form eines Rechtssatzes zugelassen wurden (gemäss Art. 71 des Landwirtschaftsgesetzes vom 3. Oktober 1951 [aLwG, AS 1953 1073]). Nach heutigem Recht erfolgt die Zulassung eines Pflanzenschutzmittels indessen durch eine Verfügung des BLW, in der Regel in Form einer Einzelbewilligung (Art. 15 lit. a PSMV) und ansonsten in Form einer Allgemeinverfügung (Art. 15 lit. b PSMV). Die Bewilligung gilt für ein Pflanzenschutzmittel in einer bestimmten Zusammensetzung, mit einem bestimmten Handelsnamen, für bestimmte Verwendungszwecke und einer bestimmten Herstellerin (Art. 14 Abs. 3 PSMV). Diese Bewilligung, wie auch ihr Widerruf oder ihre Änderung im Überprüfungsverfahren, sind daher unstreitig als Verfügungen zu qualifizieren.

6.2. Aus den Materialien zum NHG ergibt sich, dass das Beschwerderecht der Natur- und Heimatschutzverbände zusammen mit den übrigen Bestimmungen des ersten Abschnitts ein aufeinander abgestimmtes Ganzes bildet (Botschaft NHG, BBl. 1965 III S. 94), und der Gesetzgeber mit dieser Regelung die durch den neuen Verfassungsartikel (Art. 24sexies aBV) geschaffenen Möglichkeiten voll ausschöpfen wollte (BBl. 1965 III S. 92 f.; Hervorhebung im Original) :

"Ein Grundsatz wies bei der Ausarbeitung des Gesetzesentwurfes von Anfang an den Weg: Die durch den neuen Verfassungsartikel geschaffenen Möglichkeiten, auf Bundesebene unsere Heimat in ihrer natürlichen Schönheit und ihrer geschichtlich gewachsenen Eigenart zu schützen und zu erhalten, sollten voll ausgeschöpft werden, soweit dies mit einer rechtlich zu verantwortenden Auslegung vereinbar war. Hiefür sprachen drei Gründe: Einmal war Artikel 24sexies der Bundesverfassung bewusst mit grosser Zurückhaltung formuliert worden, weil der Bund - mit Rücksicht auf den überlieferten föderalistischen Aufbau unseres Staates - so wenig als möglich in die Zuständigkeit der Kantone eingreifen wollte (Art. 24sexies Abs. 1 BV). Ein zurückhaltend formulierter Verfassungsartikel darf aber nicht noch einschränkend ausgelegt werden, wenn er seiner Wirksamkeit nicht völlig entkleidet werden soll. Zum gleichen Schluss führt uns auch die starke Annahme der Verfassungsvorlage mit einem Volksmehr von rund 4 : 1 und allen Standesstimmen. Darin lag ein eindrücklicher Auftrag an den Gesetzgeber, seine Aufgabe mit Entschlossenheit und Konsequenz anzupacken. Schliesslich zwingt ihn hiezu die ständig zunehmende Dringlichkeit der Aufgabe: Die stürmische

Entwicklung von Wirtschaft, Technik und Verkehr bedroht das Antlitz unserer Heimat jeden Tag stärker; sie lässt beim Schaffen von gesetzlichen Abwehrmitteln keine Zaghafigkeit mehr zu."

Bereits in der Botschaft zu Art. 24sexies BV vom 19. Mai 1961 (BBl 1961 I 1093 ff., S. 1111) hatte der Bundesrat den umfassenden Charakter des Auftrags zur Erhaltung und Schonung von Natur und Landschaft und dessen Rechtsverbindlichkeit hervorgehoben:

”Es ist sodann nicht einzusehen, weshalb der Bund nur auf einzelnen Sachgebieten durch in Bundesgesetzen enthaltene Natur- und Heimatschutzbestimmungen zur Schonung von Natur und Landschaft ausdrücklich verpflichtet sein soll, auf anderen Sachgebieten dagegen nicht. In dieser Beziehung schliesst der vorgeschlagene Absatz 2 zweifellos eine empfindliche Lücke, indem er die Beachtung des allgemeinen staatlichen Ziels des Schutzes von Natur und Heimat zur verbindlichen Bundespflicht erklärt. Absatz 2 ist demnach nicht eine blosser Programmbestimmung, sondern eine Norm mit rechtsverbindlichem Inhalt. Die Rechtsverbindlichkeit wird sich darin auswirken, dass der Bund in allen seinen zukünftigen Erlassen und bei sämtlichen in seine Kompetenz fallenden Massnahmen die Interessen des Natur- und Heimatschutzes zu berücksichtigen hat.” Dies spricht für eine umfassende Zulassung der Verbandsbeschwerde im Bereich der bundesrechtlichen Zuständigkeiten, ohne Einschränkung auf raumbezogene Verfügungen.

6.3. Auch Sinn und Zweck der Verbandsbeschwerde sprechen gegen eine solche Einschränkung. Zwar steht diese nur gegen Verfügungen offen, die sich (potenziell) negativ auf Natur und Landschaft auswirken können. Dies ist typischerweise der Fall bei Anordnungen, die einen bestimmten, lokal begrenzten Raum betreffen. Denkbar sind aber auch Verfügungen ohne Beschränkung auf einen bestimmten, geografisch abgegrenzten Raum, die Schutzgüter des NHG tangieren, z.B. im Bereich des Artenschutzes oder beim Schutz beweglicher Naturobjekte und Kulturgüter (vgl. RAUSCH/MARTI/GRIFFEL, Umweltrecht: ein Lehrbuch, Zürich/Basel/Genf 2004, N. 494 f. S. 164). Es ist kein Grund ersichtlich, diese vom Anwendungsbereich der Verbandsbeschwerde auszunehmen, wie gerade der vorliegend streitige Fall belegt:

Da ein zugelassenes Pflanzenschutzmittel ohne weitere Bewilligung eingesetzt werden kann, müssen die potenziellen Auswirkungen auf schützenswerte Tier- und Pflanzenarten, die biologische Vielfalt und das Ökosystem schon im Zulassungsverfahren geprüft und vorsorglich begrenzt werden, sei es durch die Verweigerung bzw. den Widerruf der Bewilligung, sei es durch einschränkende Vorgaben zu Verwendungsart, -zeit und -ort. Der Zulassungsentscheid ist darauf ausgerichtet, dass die zugelassenen Pflanzenmittel in der Landwirtschaft verwendet und damit Stoffe mit einem potenziell erheblichen Schädigungspotenzial freigesetzt werden. Dabei beschränken sich die Auswirkungen nicht von vornherein auf bestimmte Gebiete, sondern können Böden, Gewässer und Lebensräume in der ganzen Schweiz betreffen. Dies verstärkt jedoch nur das Schutzbedürfnis und spricht somit nicht gegen, sondern für die Zulassung der Verbandsbeschwerde. Wie die ausdrückliche Vorschrift in Art. 18 Abs. 2 NHG zeigt, gehört der vorsorgliche Schutz von Tieren und Pflanzen gegen Giftstoffe bei der Schädlingsbekämpfung zu den zentralen Anliegen des NHG. Der Ausschluss der Verbandsbeschwerde in diesem Bereich würde damit den Intentionen des Gesetzgebers klar widersprechen.

7.

Das Departement macht weiter geltend, die gezielte Überprüfung von Pflanzenschutzmitteln erfolge in aufwändigen Verfahren, die rund eineinhalb Jahre dauerten. Die Zulassung von Umwelt- und Naturschutzorganisationen zu diesen Verfahren würde das an der EU orientierte Wirkstoffüberprüfungsverfahren beeinträchtigen bzw. in erheblichem Masse verzögern. Dies hätte zur Folge, dass die neusten Erkenntnisse betreffend die einzelnen Wirkstoffe nicht so zeitnah umgesetzt werden könnten, wie dies der Schutz von Gesundheit, Mensch und Tier erfordere. Weiter könnte dadurch dem Naturschutz im Vergleich zu den übrigen Schutzgütern (Grundwasser-, Konsumenten-, Anwender- und Arbeiterschutz) ein übermässiges Gewicht verliehen werden. Schliesslich würde ein Präjudiz geschaffen für verschiedene weitere Zulassungsverfahren betreffend Pflanzenschutzmittel, Biozide, Arzneimittel, etc. Eine derartige massive Ausweitung des Verbandsbeschwerderechts bedürfte unbedingt einer demokratischen Legitimierung.

Diese Einwände sind unbehelflich:

Das BLW kann unnötige Beweisanträge der Verbände ablehnen und das Verfahren durch Fristansetzung für Stellungnahmen straff führen. Im Übrigen haben die Verbände kein Interesse an der Verschleppung von Überprüfungsverfahren und werden sich der Umsetzung von neuen Erkenntnissen zum Schutz von Gesundheit, Natur und Umwelt kaum widersetzen, sondern allenfalls die Prüfung von weitergehenden Massnahmen beantragen. Dies kann u.U. in ein zweites, nachgelagertes Verfahren verschoben werden; in dringenden Fällen können auch vorsorgliche Massnahmen während laufendem Verfahren angeordnet werden (Art. 3a PSMV).

Es entspricht einem bewussten Entscheid des Gesetzgebers, die Verbandsbeschwerde nur für die Interessen des Naturschutzes zuzulassen, um der ”sprachlosen” Natur gebührende Berücksichtigung gegenüber den - i.d.R. durchschlagskräftigeren - Nutzinteressen zu verschaffen (ALAIN GRIFFEL, Das Verbandsbeschwerderecht

im Brennpunkt zwischen Nutz- und Schutzinteressen, URP 2006 95 ff., S. 105). Die Zulassung der Verbandsbeschwerde zur Durchsetzung anderer Interessen bedürfte einer gesetzlichen Grundlage.

Vorliegend geht es indessen nicht um eine Ausweitung des Verbandsbeschwerderechts, sondern um dessen korrekte Anwendung. Wie dargelegt, steht den Naturschutzverbänden im Verfahren der Überprüfung von Pflanzenschutzmitteln die Beschwerdebefugnis nach Art. 12 NHG zu. Ob dies auch für die anderen vom Departement erwähnten Verfahren gilt, ist hier nicht zu entscheiden.

Ist die Verbandsbeschwerde bereits nach Art. 12 NHG gegeben, erübrigen sich weitere Ausführungen zur Aarhus-Konvention (vgl. dazu ausführlich BGE 141 II 233 E. 4.3 S. 240 ff.).

8.

Die Beschwerde ist somit abzuweisen. Bei diesem Ausgang des Verfahrens wird das Departement entschädigungspflichtig (Art. 68 BGG). Es sind keine Kosten zu erheben (Art. 66 Abs. 4 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Es werden keine Kosten erhoben.

3.

Das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF hat die Stiftung WWF Schweiz für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 4'000.– zu entschädigen.

4.

Dieses Urteil wird den Parteien, dem Bundesamt für Landwirtschaft, dem Bundesverwaltungsgericht, Abteilung II, und dem Bundesamt für Umwelt schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 12. Februar 2018

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

Der Präsident: Merkli

Die Gerichtsschreiberin: Gerber