



Urteil vom 3. April 2019

Besetzung

Richterin Vera Marantelli (Vorsitz),
Richter Pascal Richard, Richterin Maria Amgwerd,
Gerichtsschreiber Said Huber.

Parteien

WWF Schweiz,
(...),
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. iur. Hans Maurer,
(...),
Beschwerdeführerin,

gegen

Y._____,
(...),
Beschwerdegegnerin,

Bundesamt für Landwirtschaft BLW,
(...),
Vorinstanz.

Gegenstand

Pflanzenschutzmittel: Gezielte Überprüfung des Insektizids
A._____, (Verfügung vom 13. September 2015) und der
Fungizide B._____, C._____, D._____, E._____,
F._____, G._____, H._____ (Verfügungen vom
23. September 2015).

Das Bundesverwaltungsgericht stellt fest,

dass die Vorinstanz (als Zulassungsstelle für Pflanzenschutzmittel) nach Art. 29 Abs. 1 und 4 der Pflanzenschutzmittelverordnung vom 12. Mai 2010 (PSMV, SR 916.161) Überprüfungsverfahren durchführen muss, wenn gewisse Bewilligungsvoraussetzungen nicht mehr erfüllt sind und daher über den Weiterbestand, die Änderung oder den Widerruf entsprechender Bewilligungen zu entscheiden ist;

dass die Beschwerdeführerin im Laufe des Jahres 2015 auf der Homepage der Vorinstanz erfuhr, dass diese Überprüfungsverfahren zu Pflanzenschutzmitteln mit den Wirkstoffen *Dimethoate*, *Epoxiconazole*, *Etofenprox* und *Quinoclamine* durchführte;

dass die Beschwerdeführerin die Vorinstanz am 30. September 2015 um Folgendes ersuchte:

- "1. Es sei der WWF Schweiz zu den Verfahren zur gezielten Überprüfung der Pflanzenschutzmittel mit den Wirkstoffen
 - I. Dimethoate (Insektizid),
 - II. Epoxiconazole (Fungizid),
 - III. Etofenprox (Insektizid) und
 - IV. Quinoclamine (Herbizid)beizuladen und Akteneinsicht in die entsprechenden Dossiers zu gewähren.
2. Die Beiladung und die Akteneinsicht seien dem WWF Schweiz bis am 6. November 2015 zu bewilligen.
3. Es seien dem WWF Schweiz die Verfügungen, mit denen die Verfahren der Gezielten Überprüfung der Pflanzenschutzmittel mit den Wirkstoffen I-IV (gemäss Antrag 1) abgeschlossen werden, zu eröffnen, ungeachtet davon, ob das BLW die bestehenden Bewilligungen ändert oder zur Überprüfung genehmigter Wirkstoffe schreitet."

dass die Vorinstanz dieses Gesuch mit Verfügung vom 26. November 2015 abwies, soweit es das hängige Überprüfungsverfahren zu *Quinoclamine*-haltigen Pflanzenschutzmitteln betraf, und gleichzeitig auf das Gesuch nicht eintrat, soweit es sich auf die bereits Mitte September 2015 abgeschlossenen Verfahren zu den drei anderen Wirkstoffen bezog;

dass die Vorinstanz dies im Wesentlichen damit begründete, die Beschwerdeführerin könne mangels gesetzlicher Grundlage nicht als Partei an Verfahren der gezielten Überprüfung beteiligt werden;

dass die Beschwerdeführerin am 5. Januar 2016 Beschwerde ans Bundesverwaltungsgericht erhob mit folgenden Anträgen:

- "1. Die Verfügung vom 26. November 2015 des Beschwerdegegners sei aufzuheben.
2. Der Beschwerdegegner sei zu verpflichten, die Beschwerdeführerin in das Verfahren zur gezielten Überprüfung von Pflanzenschutzmitteln mit dem Wirkstoff "Quinoclamine" beizuladen, insbesondere mit dem Recht zur Akteneinsicht und Stellungnahme.
3. Die angepassten Pflanzenschutzmittel-Bewilligungen vom 13. bzw. 23. September 2015 betreffend die Wirkstoffe
 - I. Dimethoate (Insektizid),
 - II. Epoxiconazole (Fungizid),
 - III. Etofenprox (Insektizid) und
 seien aufzuheben und die weitere Verwendung von Pflanzenschutzmitteln mit diesen Wirkstoffen sei zu verbieten oder zumindest derart einzuschränken, dass weder Vögel, Bestäuberinsekten, Wasserorganismen noch andere Umweltgüter in relevanter Weise gefährdet werden.
4. Eventualantrag zu Antrag 3:

Eventuell seien die Verfügungen zu den Pflanzenschutzmitteln mit den Wirkstoffen I. bis III. (Antrag 3) aufzuheben und zur Fortsetzung des Verfahrens der Gezielten Überprüfung unter Einbezug der Beschwerdeführerin an den Beschwerdegegner zurückzuweisen.
5. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten des Beschwerdegegners."

dass das Bundesverwaltungsgericht das Beschwerdeverfahren B-64/2016 eröffnete, soweit die Beschwerdeführerin die Vorinstanz vergeblich um Teilnahme als Partei im Verfahren der gezielten Überprüfung des Pflanzenschutzmittelwirkstoffes *Quinoclamine* ersucht hatte;

dass das Bundesverwaltungsgericht, soweit Bewilligungen zu Pflanzenschutzmitteln mit den Wirkstoffen *Dimethoate*, *Epoxiconazole* und *Etofenprox* betroffen waren, am 4. Februar 2016 – entsprechend den Bewilligungsinhaberinnen – sieben vom Verfahren B-64/2016 formell getrennte Beschwerdeverfahren eröffnete (und zwar unter den Verfahrensnummern B-660/2016, B-661/2016, B-662/2016, B-663/2016, B-664/2016, B-665/2016, B-666/2016);

dass das Bundesverwaltungsgericht am 4. Februar 2016 auch der Beschwerdegegnerin – als Adressatin von acht angefochtenen Verfügungen (zu den Pflanzenschutzmitteln A._____, B._____, C._____, D._____, E._____, F._____, G._____ und H._____) – die

Streitsache zur Kenntnis brachte und sie einlud, sich einstweilen nur zur Frage der Beschwerdelegitimation der Beschwerdeführerin vernehmen zu lassen;

dass die Beschwerdegegnerin dazu nicht Stellung nahm;

dass das Bundesverwaltungsgericht mit Urteil B-64/2016 vom 25. April 2017 die Beschwerde betreffend den Wirkstoff *Quinoclamine* guthiess, das ideelle Verbandsbeschwerderecht der Beschwerdeführerin sowie ihre darauf gestützte Parteistellung bejahte und deshalb die Vorinstanz anwies, die Beschwerdeführerin als Partei am noch hängigen Verfahren der gezielten Überprüfung von *Quinoclamine* zu beteiligen;

dass das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF dagegen beim Bundesgericht Beschwerde erhob;

dass das Bundesverwaltungsgericht das vorliegende Beschwerdeverfahren am 27. Juni 2017 bis zur Eröffnung des Entscheids des Bundesgerichts zum bundesverwaltungsgerichtlichen Urteil B-64/2016 sistierte;

dass das Bundesgericht im BGE 144 II 218 vom 12. Februar 2018 (Eingang beim BVGer am 2. März 2018) bestätigte, der Beschwerdeführerin komme in Verfahren der gezielten Überprüfung von Pflanzenschutzmittel-Wirkstoffen grundsätzlich Parteistellung zu;

dass das Bundesverwaltungsgericht am 21. März 2018 die Verfahrenssistierung aufhob und die Vorinstanz aufforderte, sich erneut zur Beschwerde vernehmen zu lassen, soweit diese prima facie in Bezug auf gewisse Bewilligungen nicht gegenstandslos geworden war (durch Ablauf der verfügbaren Bewilligungsdauer für A._____, D._____ und H._____), und mitzuteilen, ob sie angesichts von BGE 144 II 218 eine allfällige Wiederaufnahme der noch zu beurteilenden Bewilligungsverfahren in Erwägung ziehe;

dass die Vorinstanz am 7. Mai 2018 beantragte, das vorliegende Beschwerdeverfahren sei *bis Mitte 2020* zu sistieren mit der Begründung,

- es werde ein neues Verfahren zur gezielten Überprüfung von Pflanzenschutzmitteln mit dem Wirkstoff *Epoxiconazole* eröffnet werden;

- es sei davon auszugehen, dass in absehbarer Zeit die EU über die Zulassung bzw. den Rückzug des Substitutionskandidaten *Epoxiconazole* entscheiden werde;

dass die Beschwerdeführerin mit Eingabe vom 12. Juni 2018 eine erneute Verfahrenssistierung ablehnte und dazu erklärte,

- die strittigen Pflanzenschutzmittel-Bewilligungen vom 13. September 2015 hätten angesichts der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde gar nie rechtskräftig werden können;
- der Fall sei spruchreif und könne zu ihren Gunsten entschieden werden, insbesondere sei wegen der schweren Gehörsverletzung der Antrag 4 gutzuheissen;
- das beschwerdeführende WBF habe gegenüber dem Bundesgericht eingeräumt, die Vorinstanz habe rechtswidrig die wichtigen Umweltvorschriften der PSMV zu Substitutionskandidaten nicht angewendet;
- die Vorinstanz sei verpflichtet, die angefochtenen Pflanzenschutzmittel-Bewilligungen aufzuheben, soweit diese nicht bereits abgelaufen seien oder demnächst ablaufen;

dass die Vorinstanz am 11. Juli 2018 folgende Ergänzungen zu ihrer Stellungnahme vom 7. Mai 2018 anbrachte:

- Angesichts der Rechtskraft der angepassten Bewilligungen habe sie zu den Wirkstoffen *Dimethoate* und *Epoxiconazole* die Eröffnung neuer Verfahren zur gezielten Überprüfung angekündigt;
- Der Abschluss der gezielten Überprüfung von *Dimethoate* und *Epoxiconazole* werde vor Erlass einer Verfügung im Bundesblatt erfolgen. Dies solle inskünftig bei allen gezielten Wirkstoffüberprüfungen geschehen, damit sämtliche potenziell beschwerdeberechtigten Organisationen Gelegenheit erhielten, allfällige Rechte geltend zu machen;
- Mit den Bewilligungsanpassungen vom 13. und 23. September 2015 seien die Anwendungsgebiete für die betroffenen Pflanzenschutzmittel eingeschränkt und die Anwendungsaufgaben verstärkt worden, was einen höheren Schutzgrad für die Tier- und Pflanzenwelt bedeute;

dass die Beschwerdeführerin am 20. Juli 2018 erklärte,

- bereits das Bundesgericht habe im BGE 144 II 218 die behördliche Argumentation abgelehnt, wonach die Verbandsbeschwerde hier nicht greife, weil sie Verbesserungen für die Umwelt verzögern würde. Denn laut Bundesgericht hätten die Verbände kein Interesse daran, Überprüfungsverfahren zu verschleppen, und würden sich der Umsetzung neuer Erkenntnisse zum Schutz von Gesundheit, Natur und Umwelt kaum widersetzen;
- Zwar spreche nichts gegen die angeordneten Verbesserungen für den Umweltschutz. Allerdings wäre es prozessual zweckmässig, dass die Vorinstanz die strittigen Bewilligungen wiedererwägungsweise aufheben und gestützt auf Art. 3a PSMV die Verbesserungen für den Umweltschutz als vorsorgliche Massnahmen während laufendem Verfahren für die zu wiederholende gezielte Überprüfung anordnen würde;
- Freilich könne das Bundesverwaltungsgericht der Beschwerde nur hinsichtlich der Bewilligungsauflagen für den Umweltschutz die aufschiebende Wirkung entziehen. Diesfalls könnte sie sich mit einer Sistierung abfinden, falls die zu wiederholenden Überprüfungsverfahren zügig angegangen würden. Die Vorinstanz habe bisher jedoch noch keine Verfahrenseröffnung förmlich mitgeteilt;
- Ansonsten wäre der Prozess fortzuführen. Könnte er nicht durch Beschwerdegutheissung erledigt werden, wäre ihr zunächst zu den betreffenden Wirkstoffen und Pflanzenschutzmitteln umfassende Akteneinsicht zu gewähren;

dass die Beschwerdegegnerin das Bundesverwaltungsgericht am 2. August 2018 ersuchte, es sei auf die Forderung, die genannten Bewilligungen seien aufzuheben, nicht einzutreten, und dazu erklärte,

- nur weil der Beschwerdeführerin vom Bundesgericht "Akteneinsicht gewährt" worden sei, bedeute dies nicht, dass die Wirkstoffe anders zu beurteilen wären;
- mit der geforderten umgehenden Aufhebung der Bewilligung wäre der Verkauf und die Anwendung der Produkte nicht mehr möglich;
- die Beschwerdeführerin versuche, die Bewilligungsverfahren zu den strittigen Produkten zu verschleppen und unter dem Vorwand einer Verbesserung für den Umweltschutz den Verkauf und die Anwendung ihrer Produkte zu verhindern;

dass die Vorinstanz in einer einlässlichen Stellungnahme vom 30. August 2018 zu den Pflanzenschutzmitteln H._____ und A._____ folgende Rechtsbegehren stellte:

- "1. Das Beschwerdeverfahren betreffend die mittlerweile abgelaufene Bewilligung des Pflanzenschutzmittels «A._____» vom 13. September 2015 und die Bewilligung des Pflanzenschutzmittels «H._____» vom 23. September 2015 sei als gegenstandslos geworden abzuschreiben.
2. Das Beschwerdeverfahren betreffend die Nichteintretensverfügung des BLW vom 26. November 2015 sei abzuschreiben soweit diese die Gezielte Überprüfung der Bewilligungen «A._____» und «H._____» betrifft.
3. Über die Verlegung der Verfahrenskosten sowie über die Leistung einer allfälligen Parteientschädigung sei von Amtes wegen zu entscheiden."

dass die Vorinstanz zur Begründung anführte, die mittlerweile für A._____ und H._____ abgelaufenen Bewilligungen hätten diesbezüglich das Beschwerdeverfahren gegenstandslos gemacht, was auch hinsichtlich der Nichteintretensverfügung vom 26. November 2015 gelte, soweit diese die Bewilligungen für A._____ und H._____ betreffe;

dass die Vorinstanz in ihrer Stellungnahme vom 30. August 2018 zu den Pflanzenschutzmitteln B._____, C._____, D._____, E._____, F._____ und G._____ folgende Rechtsbegehren stellte:

- "1. Der Beschwerde vom 5. Januar 2016 sei die aufschiebende Wirkung rückwirkend per Beginn des Beschwerdeverfahrens zu entziehen, falls ihr eine aufschiebende Wirkung gegenüber den Bewilligungen «B._____», «C._____», «D._____», «E._____», «F._____» und «G._____» vom 23. September 2015 zukommen sollte.
2. Das vorliegende Beschwerdeverfahren sei bis zum Abschluss der erneuten Gezielten Überprüfung der Pflanzenschutzmittel «B._____», «C._____», «D._____», «E._____», «F._____» und «G._____» zu sistieren."

dass die Vorinstanz hierzu dargelegte,

- die Beschwerdeführerin habe alle Beschwerdevoraussetzungen erfüllt, insbesondere ihre Beschwerde rechtzeitig erhoben;
- dass an einer sofortigen Umsetzung der angefochtenen Bewilligungen ein gewichtiges öffentliches Interesse bestehe, zumal diese nachweislich strengere Auflagen zum Schutz für Mensch, Tier und Umwelt enthielten und die Notwendigkeit dieser Bewilligungsanpassungen zum Schutz der öffentlichen Güter unbestritten seien;
- ein Interesse der Beschwerdeführerin, welches das öffentliche Interesse an einer sofortigen Umsetzung der angefochtenen Bewilligungen überwiegen würde, sei nicht erkennbar;
- eine Zweiteilung der angefochtenen Bewilligungen in wirksame und unwirksame Teile durch den Entzug der aufschiebenden Wirkung (nur) mit Bezug auf die (mit-)angefochtenen Bewilligungsaufgaben, wie es die Beschwerdeführerin anrege, sei weder für den Handel, die Anwender noch für die Vollzugsbehörden, welche die Einhaltung der Auflagen prüften, umsetzbar;
- eine Wiedererwägung komme nicht in Frage, weil provisorische Auflagen in einer Pflanzenschutzbewilligung weder für den Handel noch für die Anwender noch für die Vollzugsbehörden umsetzbar seien;
- zudem anerkenne die Beschwerdeführerin, dass ein erneutes Überprüfungsverfahren ein Sistierungsgrund sei;
- die Pflanzenschutzmittel mit den Wirkstoffen *Epoxiconazole* und *Dimethoate* würden nochmals gezielt überprüft, wobei wieder die neuesten Ergebnisse der EU zu diesen Wirkstoffen einfließen werden. Sie sei dementsprechend auch bereit, die Bewilligungen der Pflanzenschutzmittel *B.*_____, *C.*_____, *D.*_____, *E.*_____, *F.*_____ und *G.*_____ mit dem Wirkstoff *Epoxiconazole* nochmals zu prüfen und alle beschwerdeberechtigten Organisationen zu diesen Verfahren beizuladen;

dass das Bundesverwaltungsgericht am 31. August 2018 den Verfahrensbeteiligten Gelegenheit gab, sich bis zum 28. September 2018 zu den Stellungnahmen der Beschwerdegegnerin vom 2. August 2018 und der Vorinstanz vom 30. August 2018 vernehmen zu lassen;

dass die Beschwerdeführerin am 27. September 2018 hierzu den Antrag stellte, die Verfahren seien "ordentlich fortzuführen" und erklärte,

- soweit sich die Vorinstanz für die zu wiederholenden gezielten Überprüfungen auf noch ausstehende Beurteilungen in der EU berufe, liesse dies die besonderen inländischen Verhältnisse ausser Acht;
- offenbar habe die Vorinstanz mit den zu wiederholenden gezielten Überprüfungen bislang, das heisst mehr als sechs Monate seit BGE 144 II 218, noch gar nicht begonnen;
- die vorinstanzlichen Anliegen seien zwar berechtigt, bildeten aber keinen Sistierungsgrund. Nicht nachvollziehbar sei, weshalb die Vorinstanz eine wiedererwägungsweise Aufhebung der angefochtenen Pflanzenschutzmittel-Bewilligungen ablehne und eine Verfahrenssistierung beantrage. Denn eine Aufhebung dieser wegen Rechtsverletzung ohnehin aufzuhebenden Bewilligungen wie auch der Erlass vorsorglicher Massnahmen nach Art. 3a PSMV während einer erneuten gezielten Überprüfung würde die öffentlichen Güter schützen und Rechtssicherheit schaffen;
- indem die Vorinstanz *neue* Bewilligungen für 80 neue Pflanzenschutzmittel (mit den drei umweltschädlichen Wirkstoffen *Dimethoate*, *Epoxyconazol* und *Etofenprox*) erteilte oder diese für den Parallelimport zugelassen habe, habe sie diese erneut gestützt auf dieselben ungenügenden materiellen und rechtlichen Grundlagen erteilt;
- müsste die Vorinstanz diese siebzehn Bewilligungen aufgrund von de facto anerkannten Rechtsverstössen wiedererwägungsweise aufheben, würde sich zwangsläufig die Frage nach dem rechtlichen Bestand der Bewilligungen für die 80 neuen Pflanzenschutzmittel stellen, weshalb die Vorinstanz vermutlich dieser Problematik mit einer Sistierung ausweichen möchte, was aber kein taugliches Motiv sei;
- dieses Vorgehen irritiere, weil sie, die Beschwerdeführerin, mit Schreiben vom 4. Juli 2018 von der Vorinstanz ausdrücklich verlangt habe, sie sei in Bewilligungsverfahren für Pflanzenschutzmittel mit dem Wirkstoff *Dimethoate* als Partei zu beteiligen, zumal das Verbandsbeschwerderecht auch bei Neuzulassungen greife;
- die Vorinstanz habe dieses Schreiben ignoriert;

- eine Sistierung würde die Ausübung des Verbandsbeschwerderechts zum Schutz der Natur erschweren und gegen den Grundsatz der Verfahrensbeschleunigung verstossen;

dass sich in der Folge weder die Vorinstanz noch die Beschwerdegegnerin zu dieser Eingabe der Beschwerdeführerin vernehmen liessen;

dass das Bundesverwaltungsgericht mit Zwischenverfügung vom 5. Oktober 2018 der Beschwerde die aufschiebende Wirkung entzog und den Verfahrensbeteiligten mitteilte, über den Sistierungs- und die Abschreibungsanträge der Vorinstanz werde später entschieden;

dass das Bundesverwaltungsgericht der Vorinstanz gleichzeitig bis zum 5. November 2018 Frist ansetzte, um die Frage zu beantworten, wann und in welchem zeitlichen Rahmen die angefochtenen Pflanzenschutzmittel-Bewilligungen einer erneuten gezielten Überprüfung – unter Einbezug der Beschwerdeführerin als Verfahrenspartei – unterzogen werden würden;

dass die Vorinstanz – nach verlängerter Antwortfrist – am 4. Dezember 2018 zu den gestellten Fragen und zum Schreiben der Beschwerdeführerin vom 27. September 2018 erklärte,

- bisher seien noch keine erneuten gezielten Überprüfungen von Produkten mit den Wirkstoffen *Epoxiconazole* und *Dimethoate* erfolgt;
- geplant sei, die Bewilligungsinhaberinnen erst dann zu solchen Verfahren beizuladen, wenn hierzu die neuesten wissenschaftlichen Erkenntnisse aus den EU-Genehmigungsverfahren vorliegen;
- somit seien aus gewichtigen verfahrensökonomischen Gründen die EU-Ergebnisse abzuwarten;
- daher werde, sobald die neuesten EU-Resultate zu *Epoxiconazole* und *Dimethoate* vorliegen, in Zusammenarbeit mit den involvierten Beurteilungsstellen unverzüglich zur gezielten Überprüfung der fraglichen Bewilligungen geschritten werden;
- bis anhin hätten die gezielten Überprüfungen von Bewilligungen mit einem bestimmten Wirkstoff ab Beiladung der Bewilligungsinhaberinnen bis zum Überprüfungsentscheid ein bis zwei Jahre gedauert;

- voraussichtlich lägen die Resultate aus dem in der EU hängigen Verfahren zur Erneuerung der Genehmigung von *Epoxiconazole* nächstes Jahr vor – die heute gültige Genehmigung dieses Wirkstoffs laufe am 30. April 2019 ab;
- die EU-Resultate zu *Dimethoate* lägen voraussichtlich nächstes Jahr vor, wobei die heute gültige Genehmigung am 31. Juli 2019 ablaufe;
- doch könnten diese EU-Verfahren auch viel länger dauern, weshalb die entsprechenden Genehmigungsfristen, solange benötigt, von der EU bis zu einem allfälligen Erneuerungsentscheid verlängert würden;
- nicht korrekt sei die Einschätzung der Beschwerdeführerin, mit dem Abwarten neuester Erkenntnisse aus der EU würden die besonderen inländischen Verhältnisse übersehen – denn das Bundesverwaltungsgericht habe bei Parallelimport-Zulassungen bestätigt, dass die Anforderungen an die Zulassung von Pflanzenschutzmitteln hierzulande und in den EU-Staaten weitgehend identisch oder zumindest zum Schutzniveau gleichwertig seien;
- falsch sei die Behauptung, wonach während des Beschwerdeverfahrens neue Bewilligungen für Produkte mit dem Wirkstoff *Dimethoate* ausgestellt worden seien; richtig hingegen sei, dass inzwischen neue Bewilligungen für Produkte mit den Wirkstoffen *Epoxiconazole* und *Etofenprox* ausgestellt worden seien;
- im Rahmen der erneuten gezielten Überprüfungen von Produkten mit *Epoxiconazole* und *Etofenprox* würden auch zwischenzeitlich neu erteilte Bewilligungen überprüft;
- zur Zeit seien keine weiteren Bewilligungsverfahren zu Produkten mit den Wirkstoffen *Dimethoate*, *Epoxiconazole* und *Etofenprox* hängig;

dass das Bundesverwaltungsgericht am 12. Dezember 2018 das Gesuch der Vorinstanz um Sistierung des Beschwerdeverfahrens zu den Pflanzenschutzmitteln *B.*_____, *C.*_____, *E.*_____, *F.*_____ und *G.*_____ abwies, vorab mit den Argumenten,

- der geltend gemachte zeitliche Rahmen, innerhalb dessen die Bewilligungen für *B.*_____, *C.*_____, *E.*_____, *F.*_____ und *G.*_____ erneut gezielt überprüft werden sollen, läge in allzu unbestimmter Ferne;

- der vorliegende Streitgegenstand beziehe sich nicht primär auf die materielle Beurteilung der fraglichen Wirkstoffe, sondern es stünden vorab rein formelle, prima facie entscheidreife Fragen im Mittelpunkt;
- auch seien weder überwiegende öffentliche noch überwiegende private Interessen ersichtlich, die für eine Sistierung sprächen;

dass die Vorinstanz dem Bundesverwaltungsgericht am 18. Januar 2019 einen neuen Sistierungsantrag unterbreitete mit der Begründung,

- die Lagebeurteilung des Bundesverwaltungsgerichts in der Zwischenverfügung vom 12. Dezember 2018 habe das Amt bewogen, die angefochtenen, noch rechtswirksamen Pflanzenschutzmittel-Bewilligungen für B._____, C._____, E._____, F._____ und G._____ rascher in Wiedererwägung zu ziehen und der Beschwerdeführerin nachträglich Parteistellung zu gewähren, weshalb die Eröffnung des Wiedererwägungsverfahrens den Parteien bereits mitgeteilt worden sei (und zwar mit Verfügung vom 18. Januar 2019);
- darin sei auch die mitangefochtene Nichteintretensverfügung vom 26. November 2015 zu B._____, C._____, E._____, F._____ und G._____ aufgehoben worden;
- der Ausgang des neu eröffneten Wiedererwägungsverfahrens, das noch dieses Jahr abgeschlossen werden soll, sei präjudiziell bedeutsam, weshalb dieses Beschwerdeverfahren zu sistieren sei;
- in besagter Verfügung vom 18. Januar 2019 seien die fraglichen Bewilligungen in Wiedererwägung gezogen worden, damit die Beschwerdeführerin ihre Parteirechte wahrnehmen könne, wobei die Bewilligungen bis zum Entscheid gültig blieben;
- die Beschwerdeführerin werde "Akteneinsicht ins Verfahrensdossier gezielte Überprüfung" der fraglichen Bewilligungen erhalten;

dass das Bundesverwaltungsgericht den Parteien am 21. Januar 2019 Gelegenheit bot, hierzu bis am 25. Februar 2019 Stellung zu nehmen;

dass die Beschwerdeführerin mit Schreiben vom 18. Februar 2019 die Abweisung des erneut gestellten Sistierungsantrags beantragte mit den Hinweisen,

- die Vorinstanz wolle hiermit erreichen, dass die angefochtenen Bewilligungen für die sehr schädlichen Pflanzenschutzmittel so lange wirksam blieben, bis die neue gezielte Überprüfung korrekt ausgeführt sei, um dann Neubewilligungen ausstellen zu können;
- es bestehe kein tauglicher Sistierungsgrund, da unabhängig vom Resultat der zu wiederholenden gezielten Überprüfung die angefochtenen Bewilligungen aufgehoben werden müssten;
- dies sei nötig, weil die Vorinstanz eine schwere Gehörsverletzung begangen und die umweltrelevanten Vorschriften zu Substitutionskandidaten nicht angewandt habe;
- die nicht unter Bestandesschutz stehenden, rein privaten Interessen der Bewilligungsinhaber vermöchten die sehr gewichtigen öffentlichen Natur- und Gesundheitsschutzinteressen nicht aufzuwiegen;

dass sich die Beschwerdegegnerin am 22. Februar 2019 mit dem Sistierungsantrag der Vorinstanz und dem neu eingeleiteten Wiedererwägungsverfahren einverstanden erklärte und anmerkte,

- der Wirkstoff *Epoxiconazole* sei zum Schutz der entsprechenden landwirtschaftlichen Kulturen sehr geeignet;
- dessen umweltrelevanten Eigenschaften seien auf dem neusten Stand der Technik, Umweltschädigungen seien nicht aufgetreten;
- der Sachverstand der BLW-Experten sei international anerkannt;
- zu bezweifeln sei, dass "die Laien des WWF" hier noch "grundlegende wissenschaftliche Überlegungen" einbringen könnten;
- "alleiniges Ziel" der Beschwerdeführerin sei die "Verhinderung jeglicher Pflanzenschutzmittel-Bewilligungen".

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung,

dass das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde grundsätzlich zuständig ist (Urteil des BVGer B-64/2016 vom 25. April 2017, bestätigt in BGE 144 II 218);

dass die Beschwerdeführerin ihre Beschwerde fristgerecht erhoben hat (Art. 50 VwVG), was auch die Vorinstanz zutreffend einräumt;

dass nach Art. 48 Abs. 1 VwVG zur Beschwerde berechtigt ist, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Gelegenheit zur Teilnahme erhalten hat (Bst. a), durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist (Bst. b) und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Bst. c);

dass die Beschwerdeführerin am Verfahren, das zur Verfügung vom 26. November 2015 führte, teilgenommen resp. bezüglich der Verfügungen vom 23. September 2015 unverschuldetermassen keine Gelegenheit zur Teilnahme am vorinstanzlichen Verfahren erhalten hatte (vgl. BGE 144 II 218);

dass die Beschwerdeführerin sowohl durch den Nichteintretensentscheid vom 26. November 2015 als auch durch den – wie sich zeigen wird rechtswidrigerweise ohne ihre Mitwirkung erfolgten – Erlass der strittigen Bewilligungsverfügungen vom 23. September 2015 grundsätzlich besonders berührt ist (Art. 48 Abs. 1 Bst. b VwVG) und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung hat (Art. 48 Abs. 1 Bst. c VwVG);

dass, da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind (Art. 49 ff. VwVG), auf die Beschwerde einzutreten ist;

dass indessen die am 13. bzw. am 23. September 2015 erteilten Bewilligungen für A._____ (W ...), D._____ (W ...) und H._____ (W ...) inzwischen abgelaufen sind (für A._____ am 31. März 2017, für D._____ am 30. September 2016 bzw. für H._____ am 31. Januar 2016) und die Beschwerde daher diesbezüglich gegenstandslos geworden ist;

dass die Behandlung der Sache, die Gegenstand der angefochtenen Verfügung bildet, mit Einreichung der Beschwerde auf die Beschwerdeinstanz übergeht (Art. 54 VwVG);

dass Art. 58 Abs. 1 VwVG davon insofern eine Ausnahme macht, als die Vorinstanz bis zu ihrer Vernehmlassung die angefochtene Verfügung in Wiedererwägung ziehen und neu verfugen kann;

dass jedoch, sofern die Vorinstanz den Begehren eines Beschwerdeführenden dabei nur teilweise entspricht, das Beschwerdeverfahren fortzusetzen und die strittig gebliebenen Teile von der Beschwerdeinstanz zu beurteilen sind;

dass die Beschwerde hier daher auch insoweit gegenstandslos geworden ist, als die Vorinstanz mit Verfügung vom 18. Januar 2019 ihre Nichteintretensverfügung vom 26. November 2015 aufgehoben hat;

dass, soweit die Vorinstanz in der Verfügung vom 18. Januar 2019 die angefochtenen, noch nicht abgelaufenen hier im Streit liegenden Pflanzenschutzmittel-Bewilligungen für B.____ (W ...), C.____ (W ...), E.____ (W ...), F.____ (W ...) und G.____ (W ...) in "Wiedererwägung" zieht, ohne diese, wie von der Beschwerdeführerin beantragt, aufzuheben, ist das Beschwerdeverfahren grundsätzlich fortzusetzen;

dass die Vorinstanz am 18. Januar 2019 erneut um Sistierung des Verfahrens ersuchte und sich die Beschwerdegegnerin am 22. Februar 2019 diesem Antrag anschloss;

dass die Sistierung eines Verfahrens angezeigt ist, wenn der Ausgang eines anderen Verfahrens für die Beurteilung einer zu entscheidenden Frage von präjudizieller Bedeutung ist (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-5168/2007 vom 18. Oktober 2007 E. 2.2.1; BGE 130 V 90 E. 5; BGE 123 II 1 E. 2b; BGE 122 II 211 E. 3e);

dass angesichts der Entscheidungsfähigkeit der Streitsache hier kein Grund für eine Sistierung ersichtlich und der entsprechende Antrag daher abzuweisen ist;

dass vorliegend der auf Art. 29 Abs. 1 BV in Verbindung mit Art. 29 VwVG gründende Anspruch der Beschwerdeführerin auf rechtliches Gehör insofern verletzt wurde, als die Vorinstanz der Beschwerdeführerin die Parteistellung in den Verfahren der gezielten Überprüfung aller hier strittigen Pflanzenschutzmittel unrechtmässig verweigerte (vgl. BGE 144 II 218) und ihr fälschlicherweise die entsprechenden Bewilligungen nicht eröffnete;

dass die Vorinstanz die der Beschwerdeführerin gegenüber begangene *schwere Gehörsverletzung* ausdrücklich anerkennt;

dass der verletzte Gehörsanspruch, welcher als persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht und als Mittel zur Sachaufklärung für rechtstaatlich einwandfreie Verfahren unabdingbar ist (vgl. BERNHARD WALDMANN/JÜRIG BICKEL, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar VwVG, 2. Aufl. 2016, N 21 zu Art. 29 VwVG), rein *formeller* Natur ist, weshalb seine Verletzung ungeachtet der Erfolgsaussichten der Beschwerde in der Sache selbst *regelmässig zur Aufhebung* des angefochtenen Entscheids führt (BGE 142 II 218 E. 2.8.1, m.w.H.);

dass eine nicht besonders schwer wiegende Gehörsverletzung *ausnahmsweise* geheilt werden kann, wenn sich die betroffene Partei vor einer Instanz äussern kann, welche Tat- und Rechtsfragen uneingeschränkt überprüft, und eine Rückweisung der Sache an die Vorinstanz als formalistischer Leerlauf zu unnötigen Verzögerungen führen würde, die der beförderlichen Sachbeurteilung hinderlich wären (BGE 142 II 218 E. 2.8.1);

dass die Voraussetzungen für eine *ausnahmsweise* Heilung hier nicht gegeben sind, nachdem nicht eine (regelmässig) heilbare, fehlende oder ungenügende Begründung im Streite steht (vgl. UHLMANN/SCHILLING-SCHWANK, Praxiskommentar VwVG, a.a.O., N 15 ff. zu Art. 38 VwVG), sondern eine rechtswidrig verweigerte Mitwirkung an einem Verfügungsverfahren (BGE 144 II 218), was die Vorinstanz schliesslich auch bewogen hat, entsprechende Wiedererwägungsverfahren zu eröffnen;

dass deshalb die Beschwerde gutzuheissen und die hier im Streit liegenden, noch nicht abgelaufenen Pflanzenschutzmittel-Bewilligungen für B.____ (W ...), C.____ (W ...), E.____ (W ...), F.____ (W ...) und G.____ (W ...) aufzuheben und die Streitsache zur Neubeurteilung unter Einbezug der Beschwerdeführerin an die Vorinstanz zurückzuweisen sind;

dass das Bundesverwaltungsgericht die Verfahrenskosten in der Entscheidungsformel in der Regel der unterliegenden Partei (ganz oder teilweise) auferlegt, wobei ihr diese Kosten ausnahmsweise erlassen werden können (vgl. Art. 63 Abs. 1 VwVG);

dass die Beschwerdeführerin hier im Lichte der im BGE 144 II 218 gemachten Überlegungen obsiegt;

dass die hier zum Obsiegen der Beschwerdeführerin führenden schweren Verfahrensfehler ausschliesslich von der Vorinstanz zu vertreten sind, was

bei der Aufteilung der zu sprechenden Verfahrenskosten und Entschädigungen zu berücksichtigen ist;

dass Vorinstanzen und unterliegenden Bundesbehörden keine Verfahrenskosten auferlegt werden (Art. 63 Abs. 2 VwVG);

dass deswegen die Beschwerdegegnerin als unterliegende Partei grundsätzlich die Verfahrenskosten zu tragen hat;

dass diese indes aus obgenannten Gründen stark zu reduzieren sind (Art. 6 Bst. b des Reglements über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht, VGKE, SR 173.320.2);

dass die Beschwerdeinstanz der ganz oder teilweise obsiegenden Partei von Amtes wegen oder auf Begehren eine Entschädigung für ihr erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten zusprechen kann (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 ff. VGKE);

dass die Entschädigung in der Entscheidungsformel beziffert und der Körperschaft oder autonomen Anstalt auferlegt wird, in deren Namen die Vorinstanz verfügt hat, soweit sie nicht einer unterliegenden Gegenpartei auferlegt werden kann (Art. 64 Abs. 2 VwVG);

dass die Beschwerdeführerin keine Kostennote eingereicht hat, weshalb das Bundesverwaltungsgericht die Entschädigung auf Grund der Akten festzusetzen hat (Art. 14 Abs. 2 VGKE), wobei der aussergewöhnlich umfangreiche Schriftenwechsel und die Komplexität der Sachlage gebührend zu berücksichtigen sind;

dass die von der Vorinstanz und der Beschwerdegegnerin – im Verhältnis von 3/4 und 1/4 – zu tragende Parteientschädigung an die Beschwerdeführerin auf insgesamt Fr. 2'000.– festzusetzen ist.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Der Sistierungsantrag der Vorinstanz wird abgewiesen.

2.

Die Beschwerde wird, soweit sie nicht gegenstandslos geworden ist, gutgeheissen, und die am 23. September 2015 erlassenen Bewilligungen zu den Pflanzenschutzmitteln B.____ (W ...), C.____ (W ...),

E._____ (W ...), F._____ (W ...) und G._____ (W ...) werden aufgehoben und die Streitsache im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückgewiesen.

3.

Der Beschwerdegegnerin werden stark reduzierte Verfahrenskosten von Fr. 300.– auferlegt.

Dieser Betrag ist nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils zu Gunsten der Gerichtskasse zu überweisen. Die Zahlungsfrist beträgt 30 Tage ab Rechnungsdatum. Die Zustellung des Einzahlungsscheins erfolgt mit separater Post.

4.

Der Beschwerdeführerin wird eine Parteientschädigung von insgesamt Fr. 2'000.– zugesprochen und zwar zu Lasten der Vorinstanz in der Höhe von Fr. 1'500.– sowie zu Lasten der Beschwerdegegnerin in der Höhe von Fr. 500.–.

5.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
- die Beschwerdegegnerin (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. 554.00/2004/03590; Gerichtsurkunde)
- das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (Gerichtsurkunde)

Die vorsitzende Richterin:

Der Gerichtsschreiber:

Vera Marantelli

Said Huber

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). Die Rechtschrift hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: 10. April 2019