



Abteilung II

Postfach
CH-9023 St. Gallen
Telefon +41 (0)58 465 25 60
Fax +41 (0)58 465 29 80
www.bundesverwaltungsgericht.ch

Geschäfts-Nr. B-3340/2020
flr/ufm/fma

Zwischenverfügung vom 15. Februar 2021

In der Beschwerdesache

Parteien

Syngenta Agro AG,
vertreten durch Prof. Dr. iur. Isabelle Häner, Rechtsanwältin,
Bratschi AG,
Beschwerdeführerin,

gegen

**Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und
Veterinärwesen BLV,**
vertreten durch die Rechtsanwälte
Claudio Helmle und/oder Patrick Mettler,
Kellerhals Carrard Bern KIG,
Vorinstanz,

Gegenstand

Behördeninformationen betr. Pflanzenschutzmittel;
Verfügung nach Art. 25a VwVG vom 29. Mai 2020;
zweites Gesuch um Anordnung vorsorglicher Massnahmen,

stellt das Bundesverwaltungsgericht fest:**A.**

A.a Die Beschwerdeführerin ist Inhaberin von Bewilligungen für das Inverkehrbringen chlorothalonilhaltiger Pflanzenschutzmittel. Diese Bewilligungen wurden vom Bundesamt für Landwirtschaft (nachfolgend: «BLW») im Rahmen eines Verfahrens der gezielten Überprüfung von Pflanzenschutzmitteln mit Verfügung vom 10. Dezember 2019 widerrufen. Eine Ausverkaufsfrist wurde nicht gewährt. Das BLW hat zudem mit Allgemeinverfügung vom 11. Dezember 2019 die Anwendung aller Pflanzenschutzmittel, die den Wirkstoff Chlorothalonil enthalten, per 1. Januar 2020 verboten.

Das Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (nachfolgend: «Vorinstanz» bzw. «BLV») war im Überprüfungsverfahren des BLW als Beurteilungsstelle involviert. Die erwähnten Verfügungen des BLW beruhen u.a. auf zwei Gutachten des BLV zur Relevanz von Chlorothalonil-Grundwassermetaboliten. Im zweiten Gutachten vom 3. Dezember 2019 hatte das BLV die Chlorothalonil-Metaboliten R417888 (M12), R419492 (M8), R471811 (M4) und R611965 (M5) als toxikologisch nicht relevant eingestuft (S. 40, Ziff. 4 «Schlussfolgerungen und Zusammenfassung»; ebd., unter Ziff. 5.3 «Datenbasis für die Gruppierung der Metaboliten zwecks read-across Beurteilung», S. 43 f., 46 f. und 51 f.).

A.b Gegen den Bewilligungsentzug und die Allgemeinverfügung reichte die Beschwerdeführerin am 27. Januar 2020 beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde ein (Verfahren B-531/2020). Sie macht in jenem Verfahren u.a. geltend, das BLV habe im Gutachten vom 3. Dezember 2019 die Metaboliten R471811 (M4) und R417888 (M12) als nicht relevant eingestuft. Nur diese zwei Metaboliten seien in der Schweiz mehrfach in Konzentrationen über 0,1 Mikrogramm pro Liter im Grundwasser gemessen worden. Da für nicht relevante Metaboliten ein höherer Grenzwert von 10 Mikrogramm pro Liter gelte, hätte das BLW gemäss Beschwerdeführerin keine Grundlage gehabt, die Bewilligungen für Chlorothalonil-basierte Pflanzenschutzmittel zu widerrufen (vgl. Verfahren B-531/2020).

A.c Auf der Webseite des BLV war zu Chlorothalonil im Frühjahr 2020, mit hin nach Eröffnung der Verfügung des BLW betreffend Bewilligungsentzug für chlorothalonilhaltige Pflanzenschutzmittel, zu lesen, dass der Wirkstoff neu als wahrscheinlich krebserregend beurteilt werde und daher *alle* Abbauprodukte als relevant gälten, ungeachtet der Verfügbarkeit von Studien

zu Metaboliten, die einen krebserzeugenden Effekt dementierten; dies gemäss Europäischem Leitfadens, der auch in der Schweiz angewendet werde. Für alle Chlorothalonil-Metaboliten gelte daher ein Höchstwert von 0,1 Mikrogramm pro Liter. Zudem war auf derselben Seite das Dokument «Relevanz von Pflanzenschutzmittel-Metaboliten im Grund- und Trinkwasser» des BLW, Agroscope und des BLV vom 31. Januar 2020 abrufbar, in dessen Tabelle die im Gutachten vom 3. Dezember 2019 als nicht relevant eingestuft vier Metaboliten R417888 (M12), R419492 (M8), R471811 (M4) und R611965 (M5) als relevant aufgeführt waren; die Tabelle verwies dabei auf die «Einstufung [der] Muttersubstanz» (vgl. dazu die über <http://web.archive.org> [«Wayback Machine»] der Stiftung «Internet Archive» einsehbaren Fassungen der Webseite des BLV über Chlorothalonil [www.blv.admin.ch/blv/de/home/lebensmittel-und-ernaehrung/lebensmittelsicherheit/stoffe-im-fokus/pflanzenschutzmittel/chlorothalonil.html]).

Die Beschwerdeführerin sah in den betreffenden Angaben des BLV, wonach die Muttersubstanz Chlorothalonil neu als wahrscheinlich krebserregend beurteilt werde und aufgrund dieser Beurteilung alle Abbauprodukte als relevant gälten, eine unzulässige neue Bewertung, mit der das BLV von der eigenen wissenschaftlichen Einschätzung im Gutachten vom 3. Dezember 2019 abweichen würde. Sie beanstandete dies in ihren an die Vorinstanz gerichteten Schreiben vom 4. März, 24. April und 14. Mai 2020 und beantragte den Widerruf der «Neubewertung» von Chlorothalonil und dessen Metaboliten, die Unterlassung von Publikationen auf der Webseite des BLV und von Hinweisen gegenüber Dritten und amtsintern betreffend eine aktualisierte Bewertung von Chlorothalonil und dessen Metaboliten, sowie die Feststellung der Widerrechtlichkeit der aktualisierten Bewertung und der Publikation derselben. Für den Fall, dass das BLV an seiner Auffassung festhalten sollte, beantragte sie den Erlass einer anfechtbaren Verfügung.

Das BLV erliess am 29. Mai 2020 antragsgemäss eine anfechtbare Verfügung nach Art. 25a VwVG, in der sie die übrigen Anträge der Beschwerdeführerin abwies.

B.

B.a Gegen die Verfügung des BLV nach Art. 25a VwVG vom 29. Mai 2020 erhob die Beschwerdeführerin am 30. Juni 2020 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Sie beantragt deren Aufhebung, wiederholt ihre im vorinstanzlichen Verfahren gestellten Anträge und beantragt eventualiter

die Zurückweisung der Sache an die Vorinstanz zur Neuurteilung. In prozessualer Hinsicht beantragt die Beschwerdeführerin, es sei das BLV vorsorglich für die Dauer des vorliegenden Verfahrens anzuweisen, die Publikation betreffend die aktualisierte Bewertung von Chlorothalonil und dessen Abbaustoffen von seiner Webseite zu nehmen. Das BLV beantragt mit Eingabe vom 14. Juli 2020, das Begehren um vorsorglichen Rechtsschutz sei abzuweisen.

B.b Das Bundesverwaltungsgericht wies mit Zwischenverfügung vom 24. August 2020 das BLV an, die unter Buchstabe Ac wiedergegebenen Angaben zur neuen Einstufung des Wirkstoffs und der daraus abgeleiteten Relevanz aller Metaboliten bis zum Entscheid in der Hauptsache von der Webseite zu entfernen. Zudem wies es die Vorinstanz an, das Dokument «Relevanz von Pflanzenschutzmittel-Metaboliten im Grund- und Trinkwasser» von BLW, BLV und Agroscope vom 31. Januar 2020 insoweit vom Netz zu nehmen, als in dessen Tabelle die Grundwassermetaboliten R417888 (M12), R419492 (M8), R471811 (M4) und R611965 (M5) kraft «Einstufung Muttersubstanz» als relevant eingestuft werden.

B.c Das BLV hat in Umsetzung der Zwischenverfügung die betreffenden Angaben zu Chlorothalonil (Bst. Ac) von der Webseite entfernt. Auch das Relevanz-Dokument vom 31. Januar 2020 ist auf der Webseite des BLV nicht mehr abrufbar. Eine aktualisierte Fassung des Relevanz-Dokuments vom September 2020 ist auf der Homepage des BLW abrufbar (auf jener des BLV indes nicht). Diese Fassung führt die Metaboliten R417888 (M12), R419492 (M8), R471811 (M4) und R611965 (M5) in der Tabelle zwar als relevant auf, doch ist der erläuternde Hinweis auf die «Einstufung Muttersubstanz» entfernt worden.

B.d Am 14. September 2020 erliess das BLV die Weisung 2020/1 "Anordnung von Massnahmen bei Höchstwertüberschreitungen von Chlorothalonil-Metaboliten im Trinkwasser", welche dessen Weisung 2019/1 vom 8. August 2019 ersetzt. Die neue Weisung wurde mittels einer Medienmitteilung des Bundesrates der Öffentlichkeit bekanntgemacht.

C.

C.a Mit Eingabe vom 22. September 2020 reichte die Beschwerdeführerin folgende «[e]rneuerte Anträge auf Erlass vorsorglicher Massnahmen» ein:

- "1. Es sei die Vorinstanz anzuweisen, sämtliche Publikationen, welche eine Neubewertung von Chlorothalonil und die bisher als nicht relevant qualifizierten Metaboliten R611965 (M5), R419492 (M8) und R471811 (M4) als relevant vorgeben, während [des laufenden Rechtsmittelverfahrens] zu unterlassen und von der Webseite zu entfernen. Insbesondere sei das Dokument 'Relevanz von Pflanzenschutzmittel-Metaboliten im Grund- und Trinkwasser' vom 31. Januar 2020 von der Webseite zu entfernen bzw. entsprechend anzupassen.
2. Es sei die Vorinstanz anzuweisen, die an die Kantone gerichtete Weisung vom 14. September 2020 zu widerrufen und diese ebenfalls von ihrer Webseite zu entfernen.
3. Es sei die Vorinstanz anzuweisen, dies dem BAFU mitzuteilen.
4. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge, zuzüglich Mehrwertsteuerzuschlag, zu Lasten des Beschwerdegegners."

Zur Begründung wird vor allem darauf verwiesen, dass das Bundesverwaltungsgericht angeordnet habe, von der Webseite des BLV zu Chlorothalonil die Angaben zu entfernen, wonach die Muttersubstanz Chlorothalonil als wahrscheinlich krebserregend beurteilt werde und aufgrund dieser Beurteilung alle Metaboliten (Abbauprodukte) als relevant gälten, ungeachtet der Verfügbarkeit von Studien zu Metaboliten, welche einen krebserzeugenden Effekt dementierten. Entgegen der klaren Erwägungen und Anordnung des Bundesverwaltungsgerichts habe die Vorinstanz gleichwohl am 14. September 2020 eine neue Weisung mit praktisch demselben Inhalt an die Kantone verschickt. Mithin habe sich die Vorinstanz unmittelbar über die gerichtlichen Anordnungen hinweggesetzt und wieder genau dasselbe publiziert.

C.b Mit Stellungnahme vom 14. Oktober 2020 beantragt die – nunmehr anwaltlich vertretene – Vorinstanz, dass das Gesuch abzuweisen sei, soweit darauf einzutreten oder es nicht als gegenstandslos geworden abzuschreiben sei.

Die Vorinstanz bringt vor, dass die neue Weisung nicht im Sinne einer Information an die Bevölkerung ergangen sei, sondern dass das BLV in seiner Funktion als Aufsichtsbehörde über die kantonalen Vollzugsbehörden gehandelt habe. Würde die vorsorgliche Massnahme gutgeheissen, würde dies bedeuten, dass es dem BLV untersagt sei, seinen Risikomanagementaufgaben im Bereich der Lebensmittelsicherheit gemäss seiner aktuellen, auf den neuesten wissenschaftlichen Erkenntnissen beruhenden Risikobeurteilung nachzukommen. Es bestehe mithin ein öffentliches Interesse, dass ein wirksames Risikomanagement betrieben werde. Die betroffenen

öffentlichen Interessen würden die wirtschaftlichen Interessen der Beschwerdeführerin – falls überhaupt gegeben – überwiegen. Das BLV könne auch nicht verpflichtet werden, dem Bundesamt für Umwelt (BAFU) Gegenteiliges als die in der Weisung 2020/1 vom 14. September 2020 enthaltene Information mitzuteilen.

C.c Mit Replik vom 30. Oktober 2020 hält die Beschwerdeführerin an ihren Rechtsbegehren fest. Es sei ohne Weiteres ersichtlich, dass der Beschwerdeführerin angesichts solcher behördlichen Informationen und Presseberichte ein grosser Schaden insbesondere in ihren geschäftlichen Interessen entstehe. Die Vorinstanz stufe in der neuen Weisung alle Metaboliten von Chlorothalonil als relevant ein und lege einen Grenzwert von 0,1 Mikrogramm pro Liter fest. Dies widerspreche der Relevanzprüfung vom 3. Dezember 2019, welche auf den aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnissen beruhe. Eine Beurteilung von Chlorothalonil als Wirkstoff der Kategorie 1B sei durch die Vorinstanz nie erfolgt. Auch auf EU-Ebene sei eine Umklassierung von Chlorothalonil von der Kategorie 2 in die Kategorie 1B durch die dafür zuständige Europäische Chemikalienagentur (ECHA) nie vorgenommen worden. Indem die Vorinstanz in der neuen Weisung 2020/1 die Metaboliten R417888 (M12), R419492 (M8), R471811 (M4) und R611965 (M5) allesamt als relevant einstufe und für sie einen Grenzwert von je 0,1 Mikrogramm pro Liter festlege, setze sie sich über die gerichtlichen Anordnungen hinweg bzw. publiziere eine Weisung, die genau gleich im Widerspruch zur Einstufung der Chlorothalonil-Metaboliten im Gutachten vom 3. Dezember 2019 stehe wie bereits die zuvor publizierten Angaben auf der Webseite der Vorinstanz. Sie setze damit auch das um, was sie in der widersprüchlichen Publikation «Relevanz von Pflanzenschutzmittel-Metaboliten im Grund- und Trinkwasser» vom 31. Januar 2020 zusammen mit dem BLW und Agroscope fälschlicherweise bereits festgehalten habe. Die von der Vorinstanz angeführten angeblichen öffentlichen Interessen, welche gegen den Widerruf der Weisung 2020/1 und gegen die Entfernung der Weisung von der Webseite der Vorinstanz sprechen sollen, erwiesen sich allesamt als vorgeschoben und zielten an der Sache vorbei. Es sei des Weiteren unumgänglich, dass die Vorinstanz dem BAFU mitteile, dass ihre Informationen, soweit sie eine Neubewertung von Chlorothalonil und die bisher nicht relevanten Metaboliten R417888 (M12), R419492 (M8), R471811 (M4) und R611965 (M5) als relevant vorgeben würden, nicht korrekt seien.

C.d Mit Eingabe vom 25. November 2020 hält die Vorinstanz ebenfalls an ihren Rechtsbegehren fest. Zur Begründung führt sie aus, es sei nicht ersichtlich, inwiefern geschäftliche Interessen der Beschwerdeführerin geschädigt werden könnten, da die chlorothalonilhaltigen Produkte in der Schweiz verboten worden seien. Eine Rufschädigung der Beschwerdeführerin durch das BLV werde bestritten, da die Rufschädigung in der Öffentlichkeit – wenn überhaupt – durch das Verbot des Produkts der Beschwerdeführerin seitens des BLV erfolgt sei. Ein Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit der Beschwerdeführerin sei demgemäss zu verneinen. Die Beschwerdeführerin verkenne, dass das BLV im Rahmen des Risikomanagements im Lebensmittelbereich keine «formelle Umkategorisierung» bzw. «Umklassierung» von Chlorothalonil vornehmen müsse. Das BLV könne sich in diesem Bereich direkt den Einschätzungen der Europäischen Lebensmittelsicherheitsbehörde (EFSA) anschliessen, was es auch getan habe. Die Risikobewertung von Chlorothalonil als Karzinogen der Kategorie 1B habe unmittelbar zu Risikomanagement-Handlungen des BLV als für die Sicherheit des Trinkwassers verantwortliche Bundesbehörde geführt, nämlich zur Qualifikation aller Chlorothalonil-Metaboliten als relevant, mit der Folge der Geltung des Höchstwerts von 0,1 Mikrogramm pro Liter für diese Metaboliten.

C.e Mit Eingabe vom 1. Dezember 2020 nahm die Beschwerdeführerin erneut Stellung. Sie beanstandete darin die andauernde Fehlinformation des BLV. Angesichts dessen bestehe betreffend die beantragten vorsorglichen Massnahmen dringender Handlungsbedarf.

In der Sache macht sie geltend, das BLV könne nicht unvermittelt und ohne neue wissenschaftliche Grundlagen Metaboliten im Rahmen des Risikomanagements als relevant einstufen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 VwVG, sofern keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt (Art. 31 VGG). Als zulässige Vorinstanzen gelten die in Art. 33 VGG genannten Behörden, zu denen auch das BLV zählt (Art. 33 Bst. d VGG). Bei der angefochtenen Verfügung vom 29. Mai 2020, mit welcher die Vorinstanz auf Ersuchen der Beschwerdeführerin gestützt auf Art. 25a VwVG über Realakte förmlich verfügt hat, handelt es sich um eine Verfügung im

Sinn von Art. 5 VwVG, die – mangels Ausnahme – in die Rechtsmittelzuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts fällt. Nach dem Grundsatz der Einheit des Prozesses richtet sich der Rechtsweg für ein mit einem Verfahren unmittelbar zusammenhängendes (Neben-)Begehren nach der Rechtsmittelzuständigkeit für die Hauptsache (vgl. BGE 122 II 274 E. 1b; 134 V 138 E. 3; Urteil des BGer 2C_1042/2012 vom 2. Juli 2013 E. 1.1; THOMAS FLÜCKIGER, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar VwVG, 2. Aufl. 2016, Art. 7 VwVG N. 11). Davon ausgehend, dass die betreffende Verfügung über die Realakte in einem relevanten Zusammenhang mit dem hängigen Verfahren betreffend den Bewilligungsentzug und die Allgemeinverfügung (Verfahren B-531/2020) steht, stellt die angefochtene Verfügung zugleich auch einen mit jenem Verfahren konnexen Entscheid dar. Im Lichte dessen, dass die Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts im Verfahren B-531/2020 (Zuständigkeit für die «Hauptsache») prima facie zu bejahen ist, ist das Bundesverwaltungsgericht unter Beachtung des Grundsatzes der Einheit des Prozesses auch für die vorliegende (konnexe) Streitsache und mithin auch für den Entscheid über das Gesuch um Anordnung von vorsorglichen Massnahmen zuständig.

Entsprechend ständiger Praxis ist auf das zweite Gesuch um Erlass vorsorglicher Massnahmen einzutreten, wenn eine im Vergleich zur Zwischenverfügung vom 24. August 2020 veränderte Sachlage geltend gemacht wird. Die Beschwerdeführerin macht in diesem Zusammenhang insbesondere geltend, dass das BLV mit seiner neuen Weisung praktisch wörtlich dieselbe Information verbreitet, deren Publikation auf der Webseite des BLV durch Anordnung des Gerichts in der erwähnten Zwischenverfügung untersagt worden war. Des Weiteren weist sie darauf hin, dass die amtsübergreifend kommunizierten Informationen der Vorinstanz vom BAFU und den Medien übernommen worden seien. Das Vorliegen einer veränderten Sachlage ist damit zu bejahen, weshalb auf das zweite Gesuch einzutreten ist.

2.

Vorsorgliche Massnahmen regeln eine rechtliche Frage einstweilen, bis über sie im Hauptverfahren endgültig entschieden wird (vgl. BGE 136 V 131 E. 1.1.2; URS PETER CAVELTI, in: Auer/Müller/Schindler, VwVG - Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Kommentar, 2. Aufl., 2019, Art. 22a VwVG N. 16). Der Entscheid über vorsorgliche Massnahmen soll weder den Hauptentscheid vorwegnehmen noch das Rechtsmittel – beispielsweise etwa durch Schaffung vollendeter Tatsachen – illusorisch machen (vgl. BGE 127 II 132 E. 3 und E. 4d; Urteil des BGer 2A.438/2004

vom 1. Dezember 2004 E. 3.2.2; REGINA KIENER, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], VwVG – Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Kommentar, 2. Aufl., 2019, Art. 55 VwVG N. 15, 17 und 18; HANSJÖRG SEILER, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar VwVG, 2. Aufl., 2016, Art. 56 VwVG N. 44). Die Anordnung vorsorglicher Massnahmen setzt sachliche oder rechtliche Dringlichkeit voraus. Diese liegt vor, wenn ein Verzicht auf die vorsorgliche Massnahme einen Nachteil bewirken würde, der nicht leicht wiedergutzumachen wäre (vgl. BGE 130 II 149 E. 2.2; 130 III 473 E. 3.2; KIENER, a.a.O., Art. 55 VwVG N. 18; SEILER, a.a.O., Art. 56 VwVG N. 27). Als massgebender Nachteil kann ein drohender Nachteil hinsichtlich tatsächlicher, insbesondere wirtschaftlicher Interessen genügen (vgl. BGE 130 II 149 E. 2.2; 127 II 132 E. 3).

Es ist im Rahmen einer Interessenabwägung zu prüfen, ob die vorsorglichen Massnahmen zur Erreichung von rechtlich geschützten Interessen in Anbetracht ihrer unterschiedlichen Auswirkungen geeignet, erforderlich und zumutbar sind (vgl. KIENER, a.a.O., Art. 55 N. 17). Dabei ist auch die Wahrscheinlichkeit des Eintritts drohender Nachteile zu beachten (vgl. XAVER BAUMBERGER, Entzug und Erteilung der aufschiebenden Wirkung vor Bundesverwaltungs- sowie vor Bundesgericht, Jusletter vom 18. Dezember 2006, N 20 und 28; SEILER, a.a.O., Art. 55 VwVG N 96). Grundsätzlich erfolgt die Interessenabwägung im Rahmen einer bloss summarischen Auseinandersetzung mit der Sach- und Rechtslage (vgl. BGE 130 II 149 E. 2.2). Eine vorläufige Prozessprognose wird praxismässig nur dann mitberücksichtigt, wenn die Aussichten auf den Ausgang des Verfahrens eindeutig sind (vgl. BGE 130 II 149 E. 2.2; 127 II 132 E. 3; Urteil des BVGer B-4354/2016 vom 6. Januar 2017 E. 3.2). Im Gesuch um Anordnung vorsorglicher Massnahmen sind die drohenden Nachteile glaubhaft zu machen (vgl. SEILER, a.a.O., Art. 56 VwVG N. 66 und Art. 55 VwVG N. 156).

3.

Das BLW ist die Zulassungsstelle für Pflanzenschutzmittel (Art. 71 der Verordnung vom 12. Mai 2010 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln [Pflanzenschutzmittelverordnung, PSMV, SR 916.161]. Beurteilungsstellen sind das BLW, das BLV, das BAFU, das SECO (Art. 72 Abs. 1, Bst. a-d PSMV).

3.1

3.1.1 Das BLV stufte im ersten Gutachten vom 24. Juni 2019 zuhanden des BLW die Metaboliten R419492 (M8), R471811 (M4) und R611965 (M5) als nicht relevant ein.

Im zweiten Gutachten des BLV zuhanden des BLW vom 3. Dezember 2019 ist unter «Schlussfolgerungen und Zusammenfassung» sodann zu lesen: «Wird Chlorothalonil als Karzinogen der Kategorie 1B betrachtet», wie es im *Peer Review* der EFSA vorgeschlagen worden sei, «sind alle Grundwassermetaboliten von Chlorothalonil relevant, ungeachtet ihrer toxikologischen Eigenschaften». Das BLV wies darauf hin, dass bei der Europäischen Chemikalienagentur (ECHA) noch kein Vorschlag zur Neubeurteilung der Einstufung und Kennzeichnung eingereicht worden sei. Es drückte jedoch seine Unterstützung der Einschätzung des *Peer Reviews* aus und bemerkte, es sehe eine Einstufung in die Kategorie 1B für karzinogene Wirkung als angemessen an. Weiter hielt das BLV fest, wenn der Europäische Leitfaden zur Relevanzbeurteilung von Grundwassermetaboliten angewendet und die «momentan gültige Legaleinstufung» von Chlorothalonil in die Kategorie 2 für karzinogene Wirkungen vorausgesetzt und weiter die im Rahmen des rechtlichen Gehörs nachgereichten Daten berücksichtigt würden, seien die Metaboliten R417888 (M12), R419492 (M8), R471811 (M4) und R611965 (M5) nicht relevant (S. 40). Die Metaboliten R418503, SYN507900, R611968, SYN548008, SYN548764, M2, M7 und M10 stufte das BLV weiter als relevant ein (S. 40, 4. Abschnitt).

3.1.2 In der Weisung 2019/1 vom 8. August 2019 (Inkrafttreten) zum «Umgang mit dem Risiko durch Chlorothalonil-Rückstände im Trinkwasser» war ausgeführt worden, die Metaboliten R417888 (M12), R418503, R611968, SYN548581, SYN548008, SYN507900 seien als relevant einzustufen, da eine mögliche Gesundheitsgefährdung nicht ausgeschlossen werden könne (Ziff. 3, Evaluation).

Die Weisung 2019/1 wurde durch die Weisung 2020/1 vom 14. September 2020 ersetzt. Diese verweist im Unterschied zur Weisung 2019/1 nicht auf das Relevanz-Dokument von BLW, BLV und Agroscope. Darin ist nun zu lesen: «Für relevante Metaboliten gilt ein Höchstwert von 0,1 µg/l gemäss Anhang 2 der TBDV. Die Europäische Lebensmittelsicherheitsbehörde (EFSA) spricht sich basierend auf der Peer-Review der Risikobewertung von Chlorothalonil dafür aus, die Muttersubstanz in die Kategorie 1B für

karzinogene Wirkungen einzustufen. Das BLV schliesst sich dieser Beurteilung der EFSA an. Bei einer Einstufung in die Kategorie 1B werden gestützt auf den europäischen Leitfaden über die Beurteilung der Relevanz von Metaboliten automatisch alle Metaboliten von Chlorothalonil als relevant angesehen» (Ziff. 3 mit der Überschrift «Evaluation», vor der «Weisung» [Ziff. 4] i.e.S.; in der Fussnote wird der europäische Leitfaden [Sanco/221/2000 –rev.10-final; 25 February 2003] zitiert).

3.2

3.2.1 Im Verfahren B-531/2020 begründete das BLW den Widerruf der Pflanzenschutzmittelbewilligung damit, dass die Anwendung des Pflanzenschutzmittels Bravo 500 der Firma Syngenta zu einer rechtswidrigen Gefährdung des Grundwassers und somit der menschlichen Gesundheit führe (Entscheid vom 10. Dezember 2019). Der Begründung des Entscheides ist nicht zu entnehmen, dass sich das BLW mit der Frage befasst hätte, ob der Wirkstoff Chlorothalonil hinsichtlich Kanzerogenität wie bisher der Kategorie 2 (Verdacht auf karzinogene Wirkung) oder aber neu der Kategorie 1B (wahrscheinlich karzinogene Wirkung) zuzuordnen sei. Vielmehr führt das BLW gestützt auf die Gutachten des BLV aus, dass bei gewissen Metaboliten ein mögliches kanzerogenes oder gentoxisches Potential nicht ausgeschlossen werden könne. Es führt die Metaboliten auf, die als toxikologisch relevant zu betrachten sind; die Metaboliten R417888 (M12) und R471811 (M4) werden in diesem Zusammenhang vom BLW nicht erwähnt.

3.2.2 Das BLW ist (mit dem BLV und Agroscope) Urheber des Dokuments «Relevanz von Pflanzenschutzmittel-Metaboliten im Grund- und Trinkwasser» (Relevanz-Dokument). Dieses führt Metaboliten von Pflanzenschutzmittel-Wirkstoffen auf, die vom BLW und vom BLV unter anderem hinsichtlich ihrer Relevanz beurteilt wurden. In der Fassung des Relevanz-Dokuments vom 31. Januar 2020 sind alle Chlorothalonil-Metaboliten gemäss Tabelle «relevant»; dies ist im Falle der Metaboliten R417888 (M12), R419492 (M8), R471811 (M4) und R611965 (M5) mit einem Hinweis auf die «Einstufung [der] Muttersubstanz» vermerkt. Einleitend führt das Dokument zudem drei Kriterien auf, deren Erfüllung je alternativ zur Einstufung von Metaboliten als relevant führt. Dazu zählt jenes, dass ein Metabolit als relevant aufgrund der Muttersubstanz eingestuft wird, wenn die Muttersubstanz «als giftig, kanzerogen oder reproduktionstoxisch eingestuft ist und gleichzeitig für den Metaboliten keine ausreichenden Daten vorliegen, die zeigen, dass der Metabolit diese Eigenschaft nicht hat» (S. 1, Abschnitt zur «Beurteilung der Relevanz», Ziff. 2). In der Fassung vom September 2020

des Relevanz-Dokuments ist in der Tabelle der Hinweis auf die «Einstufung Muttersubstanz» als Erläuterung für die (unveränderte) Aufführung der Chlorothalonil-Metaboliten R417888 (M12), R419492 (M8), R471811 (M4) und R611965 (M5) als relevant entfernt worden.

3.3

3.3.1 Das BAFU erfasst im Rahmen der nationalen Grundwasserbeobachtung NAQUA Zustand und Entwicklung der Grundwasserressourcen an mehr als 600 Messstellen in der Schweiz. Mit Medienmitteilung vom 12. Mai 2020 berichtete das BAFU über «Chlorothalonil-Metaboliten im Grundwasser: Erste Einschätzung der gesamtschweizerischen Belastung». Es wurde ausgeführt, dass das BLV im Dezember 2019 alle Abbauprodukte (Metaboliten) des Pflanzenschutzmittel-Wirkstoffs Chlorothalonil als Trinkwasser-relevant eingestuft habe. Für diese Stoffe gelte somit ein Höchstwert von 0,1 Mikrogramm pro Liter für Trinkwasser, der auch für das Grundwasser als Grenzwert gültig sei. Gemäss erster landesweiter Einschätzung der Belastung im Grundwasser zeige sich: Die Konzentrationen mehrerer Chlorothalonil-Metaboliten überschritten diesen Grenzwert im Grundwasser des Mittellandes grossflächig und führten somit zu einer erheblichen Verunreinigung. Am stärksten sei das Grundwasser durch den Chlorothalonil-Metaboliten R471811 (M4) belastet. Insbesondere die drei Metaboliten R471811 (M4), R417888 (M12) und R419492 (M8) würden das Grundwasser in vielen landwirtschaftlich genutzten Gebieten des Mittellandes grossflächig verunreinigen (am 13. Mai 2020 abgerufen auf: www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/wasser/dossiers/chlorothalonil-metaboliten-im-grundwasser.html); nicht mehr abrufbar).

Die Medienmitteilung des BAFU wurde von mehreren Medien aufgegriffen (gemäss einer Suche auf der Mediendatenbank von Swissdox [<https://essentials.swissdox.ch/View/log/index.jsp>] kam es am 12. und 13. Mai 2020 zu über 20 Presseberichten, die sich auf die Mitteilung des BAFU bezogen).

3.3.2 Am 17. August 2020 veröffentlichte das BAFU eine weitere Medienmitteilung zu «Chlorothalonil-Metaboliten im Grundwasser». Es hielt fest, dass Metaboliten des Fungizids Chlorothalonil den Grenzwert im Grundwasser grossflächig überschreiten würden. In mehr als der Hälfte aller Kantone sei die Grundwasser-Qualität dadurch erheblich beeinträchtigt. Betroffen sei hauptsächlich das landwirtschaftlich intensiv genutzte Mittelland. Insbesondere die drei Metaboliten R471811 (M4), R417888 (M12) und

R419492 (M8) würden das Grundwasser in vielen landwirtschaftlich genutzten Gebieten des Mittellandes grossflächig verunreinigen. Der Metabolit R417888 (M12) überschreite den Grenzwert von 0,1 Mikrogramm pro Liter im Mittelland an mehr als 20% der Messstellen. Noch stärker sei das Grundwasser durch den Metaboliten R471811 (M4) belastet, der jeweils die höchsten Konzentrationen pro Messstelle aufweise. Auch wenn bisher noch kein landesweiter Datensatz zu diesem Metaboliten vorliege, könne vom Metaboliten R417888 (M12) auf R471811 (M4) hochgerechnet werden: Der Chlorothalonil-Metabolit R471811 (M4) dürfte demnach im Mittelland an mehr als der Hälfte aller NAQUA-Messstellen den Wert von 0,1 Mikrogramm pro Liter überschreiten.

Auch diese Angaben des BAFU, das bei Anwendung des Grenzwerts von 0,1 Mikrogramm pro Liter auf die betroffenen Metaboliten offenbar von deren Relevanz ausgeht, führten zu einem erheblichen Echo in den Medien (Radio, Fernsehen, Presse).

4.

4.1 Das BLV begründete seinen Entscheid in Bezug auf die Kanzerogenität von Chlorothalonil und die Relevanz aller Metaboliten wie folgt: «Nach Artikel 4 Absatz 2 PSMV (Verweis auf Anhang II Ziffer 3.6.3 Verordnung [EG] Nr. 1107/2009) kann ein Wirkstoff, welcher die Kriterien für eine Einstufung in Kat. 1A oder 1B der Verordnung (EG) Nr. 1272/2008 erfüllt, nicht zugelassen werden. Zudem werden bei einer Einstufung in die Kat. 1A oder 1B gestützt auf den europäischen Leitfaden über die Beurteilung der Relevanz von Metaboliten automatisch alle Metaboliten als relevant klassiert.» Damit gälten auch die am häufigsten und in höheren Konzentrationen im Grund- und Trinkwasser beobachteten Abbauprodukte R471888 [recte: R417888, (M12)] und R471811 (M4) automatisch als «relevant», ungeachtet der Verfügbarkeit von Studien, die einen krebserzeugenden Effekt dementierten. Relevante Metaboliten dürften den Höchstwert im Trinkwasser für Pestizide von 0,1 Mikrogramm pro Liter gemäss Anhang 2 der Verordnung des EDI über Trinkwasser sowie Wasser in öffentlich zugänglichen Bädern und Duschanlagen (TDBV, SR 817.022.11) nicht überschreiten (Entscheid BLV, E. 2.2, 2. und 3. Abschnitt). Das BLV legte weiter dar, in der Regel werde der Einstufungs- und Kennzeichnungsvorschlag der EFSA von der eigentlich dafür zuständigen vorgesehenen Behörde, der Europäischen Chemikalienagentur (ECHA) überprüft und in vielen Fällen auch übernommen. Im Fall von Chlorothalonil sei dies (eine zeitnahe oder parallele Überprüfung

des Einstufungsvorschlags der EFSA durch die ECHA) jedoch nicht notwendig, da die Europäische Kommission die Bewilligung von Chlorothalonil namentlich aufgrund der erheblichen Bedenken im Zusammenhang mit der Kontamination des Grundwassers durch bestimmte Metaboliten widerrufen hat. Damit sei der Wirkstoff in der EU ohnehin verboten und eine Neueinstufung des Wirkstoffes in die Kat. 1B nicht mehr nötig (Entscheid BLV E. 2.2, erster Abschnitt [recte E. 2.3, erster Abschnitt]).

4.2 Im zu treffenden Entscheid in der Hauptsache wird zu prüfen sein, von welcher Einstufung von Chlorothalonil hinsichtlich Kanzerogenität auszugehen ist (Kategorie 2 oder Kategorie 1B). Weiter wird der Streitsache nach zu prüfen sein, ob mit einer allfälligen Einstufung von Chlorothalonil als ein Karzinogen der Kategorie 1B alle Metaboliten automatisch und unwiderlegbar als relevant gelten, ungeachtet der allfälligen Widerlegung dieser Relevanzannahme durch wissenschaftliche Studien, gemäss welchen einzelne Metaboliten keine karzinogenen Effekte aufwiesen. Schliesslich wird in diesem Zusammenhang auch zu beurteilen sein, ob der Höchstwert von 0,1 Mikrogramm pro Liter gemäss Anhang 2 TDBV im vorliegenden Fall für die Metaboliten Anwendung findet oder ob ein anderer Höchstwert (z.B. 10 Mikrogramm pro Liter) für nicht relevante Metaboliten greift.

4.3 Aus dieser eher komplexen Fragestellung sowie den Darlegungen und Argumenten der Vorinstanz und der Beschwerdeführerin ergibt sich, dass eine eindeutige Prozessprognose beim vorliegenden Verfahrensstand noch nicht gestellt werden kann.

5.

Ein Entscheid über die Anordnung von vorsorglichen Massnahmen setzt – wie vorne erwähnt – Dringlichkeit und einen nicht leicht wiedergutzumachenden Nachteil voraus. Es ist eine Abwägung der verschiedenen Interessen vorzunehmen; allfällige Anordnungen müssen die Verhältnismässigkeit wahren (vgl. E. 2).

5.1 In der ersten Zwischenverfügung vom 24. August 2020 in vorliegender Sache bejahte das Bundesverwaltungsgericht die Voraussetzungen für den Erlass von vorsorglichen Massnahmen. Es führte insbesondere an, dass eine sachliche Dringlichkeit zu bejahen sei, da die Berichterstattung der Medien, welche auf die Angaben des BLV Bezug nimmt und unter anderem die Frage betrifft, ob der Einsatz von Chlorothalonil-basierten Pflanzenschutzmitteln zur Überschreitung von Trinkwasser-Grenzwerten durch Chlorothalonil-Metaboliten geführt habe, auch in den nächsten Monaten

aktuell bleiben werde. Weiter wurde ausgeführt, dass der mögliche Widerspruch zwischen der Einstufung der Chlorothalonil-Metaboliten R417888 (M12), R419492 (M8), R4718111 (M4) und R611965 (M5) als nicht relevant im Gutachten vom 3. Dezember 2019 und der späteren Angabe der Relevanz aller Grundwassermetaboliten im Dokument «Relevanz von Pflanzenschutzmittel-Metaboliten im Grund- und Trinkwasser» vom 31. Januar 2020 Fragen aufwerfe, deren Beantwortung erst mit dem Entscheid in der Hauptsache erfolgen könne. Auch erachtete das Bundesverwaltungsgericht einen Konnex zwischen den Informationen des BLV und der Berichterstattung der Medien zu Chlorothalonil im Kontext von Beiträgen zur Belastung des Grundwassers und Gefährdung der Trinkwasserqualität durch Pflanzenschutzmittel für plausibel. Es erwog, die Berichterstattung der Medien zur Thematik der Grundwasserbelastung durch Pflanzenschutzmittel bzw. Chlorothalonil ergehe tendenziell zu Lasten der Beschwerdeführerin und erscheine insgesamt geeignet, deren Ruf und wirtschaftliche Interessen zu beeinträchtigen. Schliesslich kam das Gericht zum Schluss, dass bei unveränderter Publikation der streitgegenständlichen Informationen während der Rechtshängigkeit des Verfahrens ein allfälliger Schaden für die Beschwerdeführerin als wahrscheinlich erscheine und es insbesondere bei längerer Verfügbarkeit und Verbreitung der beanstandeten Informationen schwieriger würde, diese Nachteile im Falle eines Obsiegens der Beschwerdeführerin rückgängig zu machen.

5.2 Die sachliche Dringlichkeit ist nach wie vor gegeben, da die neue Weisung 2020/1 auf dem Internet abrufbar ist. Was die Verbreitung der darin enthaltenen strittigen Angaben des BLV und hierauf beruhender Berichte der Medien anbelangt, erscheint ein Zusammenhang mit Blick auf die von der Beschwerdeführerin aufgeführten Berichte plausibel (s. Artikel in der NZZ vom 16. September 2020 mit dem Titel «Belastetes Grundwasser, sauberes Trinkwasser, Messungen im ganzen Kanton halten die Konzentration des neu verbotenen Pestizids Chlorothalonil fest» und einen TV-Bericht von SRF, 10vor10, newportal vom 1. September 2020) [Eingabe der Beschwerdeführerin vom 22. September 2020, Beilage 3; Eingabe vom 30. Oktober 2020, Beilage 1]). Auch ist denkbar, dass einzelne Wasserversorger und Kantone mit Informationen an die Bevölkerung und die Medien gehen, die wiederum auf den strittigen Angaben und Annahmen des BLV beruhen. Zudem sind die Mitteilungen des BAFU zu beachten, das seinerseits von der strittigen Prämisse des BLV hinsichtlich der Relevanz aller Chlorothalonil-Metaboliten auszugehen scheint: Das BAFU hat in seiner Medienmitteilung vom 17. August 2020 in Bezug auf den Metaboliten Chlo-

rothalonil R471811 (M4) ausgeführt, dass basierend auf den aktuell laufenden Untersuchungen zu diesem Metaboliten voraussichtlich im Sommer 2021 ein vollständiger Datensatz der knapp 550 NAQUA-Messstellen vorliegen werde. Es hat damit eine weitere Einschätzung der Belastung des Grundwassers durch Chlorothalonil-Metaboliten angekündigt. An dieser Sachlage ändert auch der Umstand nichts, dass das BLV den Anordnungen des Gerichts in der ersten Zwischenverfügung insoweit Folge geleistet hat, als es die damals im Streit stehenden Angaben von seiner Webseite entfernt hat. Denn das BLV hat diese Angaben, wonach die Muttersubstanz als wahrscheinlich kanzerogen eingestuft sei und daher sämtliche Metaboliten unwiderlegbar als relevant gelten müssten, weitgehend wortgetreu in die neue Weisung 2020/1 vom 14. September 2020 aufgenommen. Die strittigen Angaben sind damit weiterhin öffentlich zugänglich und vermögen sich auf die Berichterstattung der Medien zu Chlorothalonil auszuwirken. Demzufolge ist für die vorliegende Zwischenverfügung auch das vom BLV vorgebrachte Argument nicht weiter zu prüfen, es habe beim Erlass der neuen Weisung in seiner Funktion als Aufsichtsbehörde über die kantonalen Vollzugsbehörden gemäss Art. 42 Abs. 1 des Bundesgesetzes über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände vom 20. Juni 2014 (Lebensmittelgesetz, LMG [SR 817.0]) gehandelt und es sei diese Weisung nicht im Sinne einer Information an die Bevölkerung ergangen. Denn es ist nicht ausschlaggebend, dass die strittigen Informationen, die zuvor u.a. auf der Webseite des BLV verbreitet wurden, nun in eine Weisung integriert wurden. Vielmehr ist auf das Resultat der streitgegenständlichen Kommunikationshandlungen abzustellen. Dieses ist für die Beschwerdeführerin im Wesentlichen gleich wie im Kontext der ersten Zwischenverfügung, zumal das BLV nach wie vor öffentlich – u.a. durch Publikation der Weisung mit Medienmitteilung – die Angabe verbreitet, Chlorothalonil sei wahrscheinlich krebserregend und es gälten daher alle seine Metaboliten zwingend als relevant.

5.3 In Bezug auf das Vorliegen eines nicht leicht wiedergutzumachenden Nachteils kann an die Beurteilung der Zwischenverfügung vom 24. August 2020 angeknüpft werden. Es ist festzustellen, dass die Angaben des BLV zur Einstufung der Kanzerogenität von Chlorothalonil sowie zur Relevanz der Metaboliten nach wie vor geeignet sind, fortlaufend in neuen Medienberichten aufgegriffen zu werden, die dadurch auf umstrittenen Annahmen gründen. Diese Ausgangslage begünstigt eine Berichterstattung, welcher zufolge diverse Chlorothalonil-Metaboliten im Grundwasser in Konzentrationen deutlich über dem geltenden Grenzwert gemessen würden und wo-

nach damit der Einsatz Chlorothalonil-basierter Pflanzenschutzmittel letztlich zu einer erheblichen Belastung bzw. Bedrohung der Trinkwasserqualität führe. Als Bewilligungsinhaberin von chlorothalonilhaltigen Pflanzenschutzmitteln ist die Beschwerdeführerin – die öffentlich mitteilte, dass sie gegen den Widerruf der Bewilligung ihrer chlorothalonilhaltigen Pflanzenschutzmittelprodukte durch das BLW beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde führt – von dieser Berichterstattung betroffen. Denn die Berichterstattung der Medien erscheint geeignet, ihren Ruf und ihre wirtschaftlichen Interessen zu beeinträchtigen. Das von der Vorinstanz vorgebrachte Argument, dass der Ruf und die wirtschaftlichen Interessen der Beschwerdeführerin soweit überhaupt bereits durch den Widerruf der Bewilligung durch das BLW und die diesbezügliche Berichterstattung den entscheidenden Schaden genommen hätten, überzeugt nicht. Zum einen ist festzustellen, dass sich die erwähnten Berichte regelmässig indirekt oder direkt auf strittige Informationen des BLV stützen (vgl. E. 3.1 und E. 3.2). Zum anderen ist es auch das BLV, welches – zuerst auf seiner Webseite, nun in der Weisung – die Muttersubstanz als wahrscheinlich krebserregend beurteilt und daraus folgert, sämtliche Metaboliten von Chlorothalonil müssten zwingend als relevant gelten. Im Entscheid des BLW betreffend Bewilligungsentzug ist weder von einer entsprechenden Kategorisierung von Chlorothalonil noch vom hieraus gemäss BLV folgenden Automatismus einer Relevanzeinstufung die Rede. Hinzu kommt, dass bei unverändertem Fortdauern der strittigen Kommunikation durch das BLV auch künftige Medienberichte mehrheitlich von den Prämissen ausgehen dürften, dass Chlorothalonil erstens verbindlich als karzinogener Wirkstoff der Kategorie 1B eingestuft sei und dies zweitens die zwingende Relevanz aller Chlorothalonil-Metaboliten zur Folge habe. Dies würde eine Berichterstattung begünstigen, wonach der Einsatz von chlorothalonilhaltigen Pflanzenschutzmitteln zu erheblichen Verletzungen des für relevante Metaboliten anwendbaren Trinkwasser-Grenzwerts geführt habe. Wenn eine entsprechende Tendenz der Medienberichterstattung andauert, trüge dies wohl dazu bei, dass sich die Ansicht, wonach das Grund- und Trinkwasser massgeblich durch Chlorothalonil-Metaboliten verunreinigt sei, zunehmend in der öffentlichen Meinung festsetzte. Dieser Effekt ist insofern heikel, als er unabhängig davon eintreten könnte, ob die vom BLV als verbindlich präsentierten Annahmen zur Einstufung des Wirkstoffs und zur daraus folgenden Relevanz der Metaboliten zutreffen. Je mehr Zeit in einem solchen Kontext vergeht, desto schwieriger wäre es für die Beschwerdeführerin im Falle eines Obsiegens in der Hauptsache, die erlittenen Nachteile rückgängig zu machen.

5.4 In der Zwischenverfügung vom 24. August 2020 erachtete das Gericht für die Zeit während der Rechtshängigkeit des Verfahrens die Interessen der Beschwerdeführerin als gewichtiger als die Interessen des BLV. Es erwog dazu, dass die Berichterstattung der Medien tendenziell zu Lasten der Beschwerdeführerin ergehe und dass ein Schaden für die Beschwerdeführerin als wahrscheinlich erscheine und schwierig rückgängig zu machen wäre. In diesem Zusammenhang bringt das BLV in seinen Stellungnahmen vom 14. Oktober 2020 und 25. November 2020 vor, dass der Erlass der Weisung 2020/1 auf Art. 42 Abs. 1 LMG fusse, wonach dem BLV die Aufsicht über den Vollzug des LMG zukomme. Es bestehe ein eminentes Interesse, dass die zuständige Behörde ihren Risikomanagementaufgaben in Bezug auf das Trinkwasser entsprechend seiner aktuellen (wissenschaftlichen) Risikobeurteilung nachkommen könne. Es sei somit im öffentlichen Interesse, dass ein wirksames Risikomanagement betrieben werde und dass das BLV als Oberaufsichtsbehörde seine Oberaufsichtsaufgabe auch wirksam wahrnehmen könne. Die entsprechenden öffentlichen Interessen würden die allenfalls betroffenen wirtschaftlichen Interessen der Beschwerdeführerin überwiegen.

Diese Interessen der Vorinstanz sind grundsätzlich als gewichtig zu qualifizieren. Es ist jedoch fraglich, inwieweit sie durch die beantragten vorsorglichen Massnahmen überhaupt tangiert sind, zumal weiterhin eine umfassende Kommunikation zu Risiken des Pflanzenschutzmittel-Einsatzes möglich bleibt. Sie sind zudem den konkret betroffenen Interessen der Beschwerdeführerin gegenüber zu stellen. Dieser droht dadurch ein erheblicher Schaden am geschäftlichen Ruf und an den wirtschaftlichen Interessen, dass sich auf Basis von womöglich unrichtigen Prämissen die Ansicht verbreitet, ihre Pflanzenschutzmittel und der von ihr hergestellte Wirkstoff verunreinige das Schweizer Trinkwasser und gefährde die öffentliche Gesundheit. Solch ein Befund hängt von der strittigen Einstufung der Metaboliten als relevant oder nicht relevant ab, sodass die Beschwerdeführerin ein legitimes Interesse daran hat, dass das BLV nicht bereits während des laufenden Beschwerdeverfahrens öffentlich und in Abweichung vom Gutachten vom 3. Dezember 2019 angibt, sämtliche Metaboliten von Chlorothalonil seien relevant, oder vorgibt, es gälte für alle Metaboliten ein Grenzwert von 0,1 Mikrogramm pro Liter fürs Grundwasser.

Welcher Grenzwert anwendbar ist, wird im Hauptentscheid zu prüfen sein. Anders zu entscheiden hiesse, dass der Rechtsschutz der Beschwerdeführerin während der Rechtshängigkeit des Verfahrens in massgebender Weise tangiert würde. Daran vermag auch nichts zu ändern, dass das BLV

die ihm gesetzlich obliegenden Risikomanagementaufgaben wahrnehmen möchte. Gerade mit Blick auf die umstrittenen Fragen und die Relevanzbeurteilung des BLV vom 3. Dezember 2019, kommt dem Interesse des BLV an einer bestimmten Form der Kommunikation von Gesundheitsrisiken sowie des Risikomanagements eher geringes Gewicht zu. Denn angesichts früherer Kommunikation des BLV besteht prima facie kein vordringliches öffentliches Interesse daran, neu öffentlich von den umstrittenen Annahmen hinsichtlich Kanzerogenität des Wirkstoffs und Relevanz aller Metaboliten auszugehen. Aus diesen Gründen muss die Interessenabwägung zu Gunsten der Beschwerdeführerin ausfallen.

5.5 Das Ergebnis der Interessenabwägung erweist sich auch als verhältnismässig. Die Abwägung der massgeblichen Interessen der Beschwerdeführerin einerseits und der Vorinstanz andererseits führt im gegebenen Kontext zum Ergebnis, dass es dem BLV eher zuzumuten ist, die sich bei Anordnung der vorsorglichen Massnahmen ergebenden Nachteile während des laufenden Beschwerdeverfahrens zu tragen, als es der Beschwerdeführerin zuzumuten wäre, auf allfälligen Schutz bis zum Hauptentscheid zu warten. Denn der Nachteil erschöpft sich fürs BLV im Wesentlichen darin, sich während des Verfahrens insofern hinsichtlich seiner Angaben zu Chlorothalonil eine gewisse Zurückhaltung auferlegen zu müssen, als die Richtigkeit und rechtliche Verbindlichkeit solcher Angaben gerichtlicher Klärung harren. Was das öffentliche Interesse des Gesundheitsschutzes anbelangt, kann zudem darauf hingewiesen werden, dass chlorothalonilhaltige Pflanzenschutzmittel in der Schweiz seit dem 1. Januar 2020 verboten sind. Es gelangen somit derzeit keine «neuen» Metaboliten über landwirtschaftlich genutzten Boden ins Grund- und Trinkwasser. Zudem haben sowohl der Bundesrat als auch das BLV wiederholt bekanntgegeben, dass das Trinkwasser in der Schweiz trotz der darin nachgewiesenen Abbauprodukte von Chlorothalonil weiterhin problemlos getrunken werden könne.

6.

Des Weiteren ist zu prüfen, welche Informationen und Dokumente während der Rechtshängigkeit des Verfahrens gegebenenfalls einstweilen anzupassen oder vom Netz zu nehmen sind.

6.1 Es ist festzustellen, dass das BLV das Dokument «Relevanz von Pflanzenschutzmittel-Metaboliten im Grund- und Trinkwasser», in dessen Tabelle die Chlorothalonil-Metaboliten R417888 (M12), R419492 (M8), R471811 (M4) und R611965 (M5) als relevant aufgeführt waren, infolge der Zwischenverfügung vom 24. August 2020 nicht mehr auf seiner Webseite

zugänglich macht; dies weder in der Fassung vom 31. Januar 2020 noch in späteren Fassungen. Hingegen stellt das BLW das Relevanz-Dokument in seiner jeweils aktuellen Fassung ins Netz (abrufbar über <www.blw.admin.ch/blw/de/home/nachhaltige-produktion/pflanzenschutz/pflanzenschutzmittel/nachhaltige-anwendung-und-risikoreduktion.html>, unter «Schutz des Grundwassers», nun in der Fassung vom 1. Dezember 2020). Auch wenn es somit auf der Webseite des BLV zu Chlorothalonil nicht mehr zugänglich ist, ändert sich für die Beschwerdeführerin in Bezug auf die Öffentlichkeitswirkung des Dokuments und der hierauf basierenden Medienberichterstattung wenig, zumal es weiterhin besteht und darin nach wie vor vier Metaboliten (in der Fassung vom September 2020 wie auch in jener vom Dezember 2020) als relevant aufgeführt sind, die es gemäss Gutachten des BLV vom 3. Dezember 2019 nicht sind. Im Relevanz-Dokument erscheint als Urheber neben dem BLW und Agroscope auch das BLV. Für die Einstufung eines Metaboliten als relevant stützen sich die Urheber des Dokuments insbesondere auf Angaben des BLV. Dies ergibt sich namentlich aus dem Schreiben des BLV vom 19. Dezember 2019 an das BLW. In diesem fragt das BLV nach, bis wann das BLW aufgrund der Verschärfung der Einstufung von Chlorothalonil in die Kategorie 1B, womit alle Grundwassermetaboliten als relevant einzustufen seien, die Liste anpassen werde (Vernehmlassung vom 2. Oktober 2020, Rz. 35, Beilage 8). Daraufhin passte das BLW das ursprüngliche Relevanz-Dokument vom 6. August 2019 auf den 31. Januar 2020 hin in Bezug auf Chlorothalonil insoweit an, als es in der Tabelle die Metaboliten R417888 (M12), R419492 (M8), R471811 (M4) und R611965 (M5) nun mit Verweis auf die «Einstufung [der] Muttersubstanz» als relevant aufführte. Wie bereits erwähnt, ist das BLW die Zulassungsstelle für Pflanzenschutzmittel (E. 3). Dem BLW kommt unter anderem die Aufgabe zu, die Tätigkeit der Beurteilungsstellen zu koordinieren (Art. 73 Abs. 1, Bst. a PSMV). Zudem besteht für die Zulassungsstelle ein Steuerungsausschuss, der aus den Direktorinnen oder Direktoren des BLV, des BLW, des BAFU und des SECO besteht (Art. 71 Abs. 2, Bst. a-d PSMV). Dem Rechtsbegehren 1 der Beschwerdeführerin ist daher insoweit Folge zu geben, als das BLV anzuweisen ist, diese von ihr mitgetragene Publikation und die darin enthaltene Tabelle zur Relevanz der Metaboliten in Koordination und Zusammenarbeit mit dem BLW bis zum Entscheid in der Hauptsache dahingehend anzupassen, dass die vier genannten Metaboliten jedenfalls nicht mehr als relevant aufgeführt werden. Ob sie dagegen als «nicht relevant» aufzuführen sind, ist vorliegend noch nicht zu entscheiden.

6.2 Die Fassung des Relevanz-Dokuments vom September 2020, die das BLW auf seiner Homepage publizierte (das indes auf der Webseite des BLV zu Chlorothalonil nicht abrufbar war), führt in der angehängten Tabelle betreffend Chlorothalonil dessen Metaboliten R417888 (M12), R419492 (M8), R471811 (M4) und R611965 (M5) als relevant auf. Dagegen wurde der Verweis auf die «Einstufung [der] Muttersubstanz» entfernt (vgl. die jüngste Fassung vom Dezember 2020, in der nun für sämtliche Metaboliten auf die Erläuterung des Grundes der Einstufung verzichtet wird). Damit ist erstellt, dass auch in der Tabelle zum Relevanz-Dokument vom September 2020 und in jener vom Dezember 2020 Metaboliten von Chlorothalonil als relevant eingestuft werden, die im Gutachten des BLV vom 3. Dezember 2019 als nicht relevant eingestuft wurden. Es verhält sich damit ähnlich wie anlässlich der Zwischenverfügung vom 24. August 2020 in Bezug auf das Relevanz-Dokument vom 31. Januar 2020. Daraus folgt, dass das BLV anzuweisen ist, in Koordination und Zusammenarbeit mit dem BLW die Tabelle der jeweils publizierten Fassungen des Relevanz-Dokuments in Bezug auf den Wirkstoff Chlorothalonil betreffend die oben genannten vier Metaboliten so anzupassen, dass diese nicht mehr als relevant bezeichnet werden.

6.3 Die streitgegenständlichen Ausführungen des BLV, wonach die Muttersubstanz in die Kategorie 1B für karzinogene Wirkungen einzustufen sei und damit alle Metaboliten von Chlorothalonil automatisch als relevant anzusehen seien und ein Höchstwert von 0,1 Mikrogramm pro Liter gelte, finden sich nun in der Weisung 2020/1 vom 14. September 2020, unter Ziffer 3, Evaluation (vgl. E 3.1). Ob es sich bei der vorliegenden Weisung um eine Verwaltungsverordnung handelt und welche allfällige Folgerungen daraus zu ziehen sind, ist indes nicht im Rahmen der vorliegenden Zwischenverfügung zu beurteilen, sondern erst – soweit erforderlich – im Entscheid in der Hauptsache. Anders verhält es sich mit dem zweiten Teilgehalt dieses Rechtsbegehrens auf Entfernung der Weisung von der Webseite der Vorinstanz. Wie bereits erwähnt, kann diese Weisung von jedermann auf der Webseite abgerufen werden. Die umstrittenen Ausführungen des BLV sind Gegenstand des Hauptentscheides und dort durch das Gericht auf ihre Massgeblichkeit zu überprüfen. Erst mit dem Entscheid in der Hauptsache wird hierzu eine Beurteilung vorliegen. Falls die Weisung auf der Webseite weiterhin in dieser Form zugänglich bliebe, würde damit für Dritte der Anschein erweckt, dass die Schlussfolgerungen des BLV Verbindlichkeit hätten und nicht Gegenstand einer gerichtlichen Überprüfung seien. Insofern ist es erforderlich und angemessen, dass während des laufenden Beschwerdeverfahrens und bis zum Entscheid in der Hauptsache diese Weisung solange nicht der Öffentlichkeit zugänglich gemacht wird, als in

ihr die strittigen Grundannahmen aufgestellt sind, wonach erstens Chlorothalonil ein Karzinogen der Kategorie 1B sei und zweitens alle Chlorothalonil-Metaboliten zwingend als relevant zu betrachten seien. Es ist daher anzuordnen, dass das BLV während der Dauer des vorliegenden Verfahrens die Weisung 2020/1 von seiner Webseite entfernt und deren Publikation sowie die Publikation einer anderen Weisung unterlässt, welche auf den streitgegenständlichen Annahmen und Angaben basiert.

6.4 Das BAFU stützt sich für seine Resultate über den Zustand und die Entwicklung des Grundwassers (Nationale Grundwasserbeobachtung NAQUA) auf die Feststellungen des BLV, dass alle Metaboliten von Chlorothalonil trinkwasserrelevant seien und ein Höchstwert von 0,1 Mikrogramm pro Liter gelte (vgl. E. 3.3). Die Medienmitteilungen des BAFU haben ebenso wie diejenigen des BLV eine Öffentlichkeitswirkung, indem sie zu den festgestellten Medienberichterstattungen führen. Das BLV ist demnach anzuweisen, dem BAFU in Bezug auf Chlorothalonil mitzuteilen, dass die Relevanz bestimmter Metaboliten im Streit steht und ein Entscheid darüber noch aussteht. Es liegt in der Verantwortung des BLV, dem BAFU mitzuteilen, dass es sich gerade in Bezug auf die Resultate aus dem Grundwassermonitoring jedenfalls während der Rechtshängigkeit des vorliegenden Verfahrens nicht ohne weiteres auf die streitgegenständlichen Angaben des BLV stützen kann.

7.

Zusammenfassend führt dies zum Ergebnis, dass das zweite Gesuch um Erlass von vorsorglichen Massnahmen ebenfalls gutzuheissen ist. Das BLV ist daher erstens anzuweisen, die von ihr mitgetragene Publikation des Relevanz-Dokuments vom 31. Januar 2020 und vom September 2020 bzw. deren Tabelle in Bezug auf den Wirkstoff Chlorothalonil in Koordination und Zusammenarbeit mit dem BLW während der Rechtshängigkeit des Verfahrens dahingehend anzupassen, dass die Metaboliten R417888 (M12), R419492 (M8), R471811 (M4) und R611965 (M5) darin nicht als relevant aufgeführt werden. Zweitens ist das BLV anzuweisen, die Weisung 2020/1 bis zum Entscheid in der Hauptsache von seiner Webseite zu nehmen und die Publikation einer solchen Weisung bis zum Entscheid in der Hauptsache solange zu unterlassen, als darin die verbindliche Einstufung von Chlorothalonil in die Kategorie 1B für karzinogene Wirkungen und die Relevanz aller Metaboliten von Chlorothalonil postuliert oder vorausgesetzt werden. Drittens ist das BLV anzuweisen, dem BAFU in Bezug auf Chlorothalonil mitzuteilen, dass die Relevanz aller Metaboliten im Streit steht und ein Entscheid darüber noch aussteht.

8.

Über die Kosten- und Entschädigungsfolgen dieser Zwischenverfügung wird mit dem Entscheid über die Hauptsache zu befinden sein.

Demnach verfügt das Bundesverwaltungsgericht:**1.**

Das zweite Gesuch um Erlass von vorsorglichen Massnahmen wird gutgeheissen.

2.

2.1 Das BLV wird angewiesen, in Koordination mit dem BLW zu veranlassen, dass während der Rechtshängigkeit des Beschwerdeverfahrens in der Tabelle der von ihr mitgetragenen Publikation des Dokuments «Relevanz von Pflanzenschutzmittel-Metaboliten im Grund- und Trinkwasser», in den jeweils aktuellen und öffentlich gemachten Fassungen, die Chlorothalonil-Metaboliten R417888 (M12), R419492 (M8), R471811 (M4) und R611965 (M5) nicht als relevant aufgeführt werden.

2.2 Das BLV wird angewiesen, die Weisung 2020/1 bis zum Entscheid in der Hauptsache von seiner Webseite zu entfernen und deren anderweitige Publikation sowie die Publikation einer analogen Weisung zu unterlassen, in der während der Dauer des Verfahrens die Einstufung von Chlorothalonil in die Kategorie 1B für karzinogene Wirkungen oder die Relevanz der Chlorothalonil-Metaboliten R417888 (M12), R419492 (M8), R471811 (M4) und R611965 (M5) als verbindlich bzw. erstellt vorausgesetzt werden.

2.3 Das BLV wird angewiesen, dem BAFU mitzuteilen, dass die Relevanz der Chlorothalonil-Metaboliten R417888 (M12), R419492 (M8), R471811 (M4) und R611965 (M5) im Streit steht und ein Entscheid darüber aussteht.

3.

Über die Kosten dieser zweiten Zwischenverfügung und eine allfällige Parteienschädigung ist im Entscheid über die Hauptsache zu befinden.

4.

Diese Verfügung geht an:

- die Beschwerdeführerin (Einschreiben mit Rückschein;
Beilage: Medienmitteilung);
- die Vorinstanz (Einschreiben mit Rückschein;
Beilage: Medienmitteilung).

Der Instruktionsrichter:

Ronald Flury

!

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diese Zwischenverfügung kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden, sofern die Voraussetzungen gemäss Art. 82 ff., 90 ff. und 100 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht (BGG, SR 173.110) gegeben sind. Die Frist ist gewahrt, wenn die Beschwerde spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingereicht oder zu dessen Händen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben worden ist (Art. 48 Abs. 1 BGG). Die Rechtsschrift 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: 15. Februar 2021