



Urteil vom 12. Juli 2011

Besetzung

Richter Ronald Flury (Vorsitz),
Richter Bernard Maitre, Richter Claude Morvant;
Gerichtsschreiber Kaspar Luginbühl.

Parteien

A._____ SA,
Beschwerdeführerin,

gegen

Bundesamt für Landwirtschaft BLW, Mattenhofstrasse 5,
3003 Bern,
Vorinstanz .

Gegenstand

Beiträge für die Verarbeitung von nachwachsenden Rohstoffen.

Sachverhalt:**A.**

Am 7. Dezember 2010 richtete sich die A. _____ SA (Beschwerdeführerin) mit einem Schreiben an das Bundesamt für Landwirtschaft BLW (Vorinstanz) und stellte sinngemäss den Antrag, ihr seien zwecks Entwicklung bzw. Förderung ihrer Produktion von Isolationsplatten aus Grasfasern gestützt auf Art. 9 oder 10 der Ackerbaubeitragsverordnung Beiträge zu gewähren. Die Vorinstanz antwortete am 4. Januar 2011 in einem formlosen Brief und teilte der Beschwerdeführerin mit, eine finanzielle Unterstützung könne deshalb nicht ausgerichtet werden, weil Gras kein nachwachsender Rohstoff i.S.v. Art. 59 des Landwirtschaftsgesetzes sei und sich die Beschwerdeführerin nicht mehr in der Phase der Markterprobung befinde.

Mit Eingabe vom 14. Januar 2011 gelangte die Beschwerdeführerin wiederum an die Vorinstanz und stellte das Begehren, die von ihr beantragten Beiträge seien zu gewähren, da sie die gesetzlichen Voraussetzungen dafür erfülle. Die Vorinstanz wies das Begehren der Beschwerdeführerin in ihrer Verfügung vom 10. Februar 2011 mit der Begründung ab, beim Betrieb der Beschwerdeführerin handle es sich nicht um eine Pilot- bzw. Demonstrationsanlage, sondern um eine Firma, die bereits produktiv sei und sich in der Vermarktungsphase befinde. Das von der Beschwerdeführerin hergestellte und vertriebene Produkt, die (...) -Isolationsplatten, bestünden aus Grasfasern. Beiträge für nachwachsende Rohstoffe könnten gemäss Art. 59 des Landwirtschaftsgesetzes i.V.m. Art. 10 der Ackerbaubeitragsverordnung indes nur für Pflanzen gewährt werden, die einerseits als menschliche Ernährung und andererseits zu industriellen Zwecken dienen. Da es sich bei Gras aber nicht um eine Pflanze zur menschlichen Ernährung, sondern hauptsächlich um Tierfutter handle, sei unter den gegebenen Umständen eine Subventionierung nicht möglich.

B.

Gegen diese Verfügung führt die Beschwerdeführerin mit Eingabe vom 10. März 2011 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Sie beantragt sinngemäss, die angefochtene Verfügung sei aufzuheben und die Vorinstanz sei anzuweisen, ihr gestützt auf die Ackerbaubeitragsverordnung Beiträge zuzusprechen. Zur Begründung bringt sie vor, sie sei zur Zeit im schrittweisen Ausbau ihrer Produktionsanlage begriffen und baue gleichzeitig eine integrierte Pilot- und Demonstrationsanlage auf, wodurch Interessenten das Konzept sowie die Qualitäten des Produkts bzw. der

Herstellungsmethode näher gebracht werden solle. Um den Nachweis eines nachhaltigen Produkterfolgs auf dem Markt zu erbringen, müsse ein Verkaufsvolumen von etwa (...) m³ Dämmstoffen im Jahr erreicht werden. Dazu und um den Nachweis kompetitiver Produktionskosten im Dauerbetrieb zu erbringen, müssten u.a. eine weitergehende Automatisierung sowie eine Energieoptimierung und eine Erweiterung der Anwendungsmöglichkeiten der Dämmstoffe stattfinden. Insgesamt sei deshalb der Bau einer grösseren industriellen Produktionsanlage nötig. Soweit die Vorinstanz den in Art. 10 der Ackerbaubeitragsverordnung verwendeten Begriff der Ernährung ausschliesslich auf menschliche Nahrung beziehe, sei dem entgegen zu halten, dass es auch tierische Ernährung gebe. Die Auslegung der Vorinstanz sei deshalb falsch und sinnwidrig.

C.

In ihrer Vernehmlassung vom 15. April 2011 beantragt die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde. Ihr Rechtsbegehren begründet sie damit, dass für die Beitragsgewährung i.S.v. Art. 10 der Ackerbaubeitragsverordnung zwei Voraussetzungen bestünden, die kumulativ zu erfüllen seien. Vorerst müsse die Stätte zur Herstellung des industriellen Produkts eine Pilot- oder Demonstrationsanlage sein. Zudem müsse die Produktion durch nachwachsende Rohstoffe erfolgen, welche auch als menschliche Ernährung verwendet werden könnten. Im vorliegenden Fall seien beide Voraussetzungen nicht erfüllt. Die beschwerdeführerische Gesellschaft bestehe seit mehreren Jahren, betreibe eine Produktionsanlage und vermarkte ihre Produkte, weshalb die Erprobungsphase i.S.v. Art. 10 Abs. 2 Bst. a und b der Ackerbaubeitragsverordnung abgeschlossen sei. Der in Art. 10 Abs. 1 der Ackerbaubeitragsverordnung verwendete Begriff der Ernährung lasse keine andere Auslegung zu, als dass es sich hierbei um menschliche Nahrung handeln müsse. So seien in der Botschaft zur Agrarpolitik 2002 der Begriff der Kulturen, die sowohl im Nahrungs- als auch im Industriesektor eingesetzt werden könnten, durch Getreide, Ölsaaten, Kartoffeln und Zuckerrüben konkretisiert worden. Dabei handle es sich um Nahrungsmittel für Menschen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

Die angefochtene Verfügung des Bundesamtes für Landwirtschaft BLW (Vorinstanz) vom 10. Februar 2011 stützt sich auf die Landwirtschaftsgesetzgebung und stellt somit eine Verfügung i.S.v. Art. 5 des

Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021) dar. Gemäss Art. 166 Abs. 2 des Landwirtschaftsgesetzes vom 29. April 1998 (LwG, SR 910.1) kann gegen Verfügungen der Bundesämter, die in Anwendung des LwG und seiner Ausführungsbestimmungen ergangen sind, beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde geführt werden.

Die Beschwerdeführerin ist zur Beschwerde legitimiert (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Die Eingabefrist sowie die Anforderungen an Form und Inhalt der Beschwerdeschrift i.S.v. Art. 50 und 52 Abs. 1 VwVG sind gewahrt und die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen sind erfüllt.

Auf die Beschwerde ist somit einzutreten.

2.

Gemäss Art. 59 Bst. b LwG kann der Bund Beiträge für Rohstoffe ausrichten, die auch als Nahrungsmittel dienen können, sofern sie in Pilot- oder Demonstrationsanlagen verarbeitet werden. Diese Norm wird von Art. 10 der Verordnung vom 7. Dezember 1998 über Flächen- und Verarbeitungsbeiträge im Ackerbau (ABBV, SR 910.17) konkretisiert. Vorliegend ist strittig, ob die Vorinstanz Art. 10 Abs. 1 und 2 ABBV korrekt ausgelegt und gestützt darauf der Beschwerdeführerin zu Recht Beiträge an deren Produktion von Isolationsplatten aus Grasfasern verweigert hat. Es stellt sich vorerst die Frage, wie der in Art. 10 Abs. 1 ABBV enthaltene Begriff der Ernährung, die auch zu industriellen Zwecken eingesetzt werden kann, auszulegen ist. In einem zweiten Schritt ist zu prüfen, ob die Beschwerdeführerin gemäss Art. 10 Abs. 2 ABBV eine Pilot- bzw. Demonstrationsanlage betreibt, die i.S.v. Art. 10 ABBV beitragsberechtigt ist.

3.

Gemäss Art. 10 Abs. 1 ABBV richtet der Bund Beiträge aus für die Verarbeitung von nachwachsenden Rohstoffen, sofern diese sowohl zur Ernährung als auch zu industriellen Zwecken eingesetzt werden können. Die Beiträge werden nur an vom Bund anerkannte Pilot- und Demonstrationsanlagen ausgerichtet. Bereits aus dem Wortlaut der Bestimmung ergibt sich, dass ein Gesuchsteller nur dann beitragsberechtigt ist, wenn er kumulativ nachwachsende Rohstoffe verarbeitet, die zur Ernährung dienen und ebenso industriell verwendet werden können und gleichzeitig eine anerkennungswürdige Pilot- oder eine Demonstrationsanlage betreibt. Wie die Vorinstanz in ihrer Vernehmlassung korrekt feststellt, sind

die Beiträge deshalb zu verweigern, wenn der Gesuchsteller mindestens eine der beiden Voraussetzungen zur Beitragsgewährung nicht erfüllt.

3.1. Die Vorinstanz legt den in Art. 10 Abs. 1 ABBV verwendeten Rechtsbegriff der Ernährung unter Berücksichtigung von Art. 59 Bst. a und b LwG so aus, dass es sich dabei ausschliesslich um Ernährung für den Menschen handeln könne. Aus Art. 59 Bst. b LwG geht hervor, dass der Bund Beiträge für die Verarbeitung von Rohstoffen in Demonstrationsanlagen ausrichtet, die auch als Nahrungsmittel verwendet werden können. Auch wenn der Ausdruck Nahrungsmittel nach dem allgemeinen Sprachgebrauch vermuten lässt, dass es sich hierbei um Ernährung handeln muss, die – im Gegensatz zu Futtermitteln i.S.v. Art. 59 Bst. a LwG – für den menschlichen Verzehr geeignet ist, so ist mangels Präzisierung in den anwendbaren Normen doch nicht zweifelsfrei erstellt, ob der Gesetzgeber damit nicht auch Rohstoffe gemeint haben könnte, die sich sowohl für die menschliche als auch für die tierische Ernährung eignen oder gar solche, die ausschliesslich für die tierische Ernährung angebaut werden. Der Botschaft des Bundesrates vom 26. Juni 1996 zur Reform der Agrarpolitik: Zweite Etappe (BBl 1996 IV 1-466, 190 f.) lässt sich entnehmen, dass die Produktion von nachwachsenden Rohstoffen aus ökologischen Gründen zwar gefördert werden soll. Jedoch gedachte der Bundesrat mit den Beiträgen nicht so weit zu gehen, dass es für die Empfänger attraktiver wäre, ihre Produkte anstatt für die Nahrungs- oder Futtermittelindustrie zur industriellen Verwendung zu verkaufen oder anstelle von ökologischen Anbaumethoden landwirtschaftlich intensive zu verwenden. Er gestaltete deshalb die Subventionierung nachwachsender Rohstoffe dergestalt aus, dass für Faserpflanzen, die ausschliesslich zur industriellen Verarbeitung geeignet sind, Flächenbeiträge auszurichten sind, für dual verwendbare Rohstoffe hingegen Rohstoffverbilligungsbeiträge. In diesem Zusammenhang hält die Botschaft fest: "Durch den tieferen Grenzschutz und das geringere Wertschöpfungspotential wird der inländische Marktpreis für nachwachsende Rohstoffe wesentlich tiefer liegen als derjenige für das gleiche pflanzliche Material *zur menschlichen Ernährung* [Hervorhebung durch das Bundesverwaltungsgericht]. Damit diese Kulturen als nachwachsende Rohstoffe betriebswirtschaftlich interessant sind, kann der Bund den Verarbeitungsbetrieben eine angemessene Rohstoffverbilligung gewähren." Zur Konkretisierung, welche Pflanzen unter den Begriff der dual verwendbaren Rohstoffe fallen, nennt die Botschaft Getreide, Ölsaaten, Kartoffeln und Zuckerrüben. Auch wenn zumindest Getreide und Zuckerrüben auch als Tierfutter verwendet werden können, so ergibt sich doch aus dem Kontext, dass der Gesetzgeber klarerweise nur

für jene dual verwendbaren Rohstoffe Beiträge gewähren wollte, die auch zur menschlichen Ernährung geeignet sind.

3.2. Aus dem Obenstehenden folgt, dass die Vorinstanz den in Art. 10 Abs. 1 ABBV verwendeten Begriff des nachwachsenden Rohstoffs, der auch zur Ernährung verwendet werden kann, korrekt ausgelegt hat und ihr darauf gestützter Schluss, wonach es sich bei Grass nicht um einen Rohstoff handelt, der auch zur menschlichen Ernährung verwendbar ist, nicht zu beanstanden ist. Somit scheidet die Beschwerdeführerin bereits an der ersten der zwei kumulativ zu erfüllenden Voraussetzungen für die Beitragsgewährung gemäss Art. 10 Abs. 1 und 2 ABBV.

4.

Auch wenn unter diesen Umständen nicht weiter zu prüfen wäre, ob die Beschwerdeführerin eine Pilot- bzw. Demonstrationsanlage betreibt, erscheint es mit Blick auf die beschwerdeführerischen Vorbringen als angebracht, auf diese Rüge einzugehen. Diesbezüglich ergibt sich, dass die Beschwerdeführerin auch dieses in Art. 10 Abs. 2 Bst. a und b ABBV aufgestellte Kriterium nicht erfüllt. Gemäss dieser Norm wird eine Pilot- oder Demonstrationsanlage als Anlage definiert, die der technischen Erprobung von Systemen dient und die Erfassung neuer wissenschaftlicher oder technischer Daten ermöglicht (Bst. a) oder alternativ dazu als Anlage, die der Markterprobung dient und vor allem die wirtschaftliche Beurteilung einer allfälligen Markteinführung ermöglicht (Bst. b).

4.1. Wie die Vorinstanz auf nachvollziehbare Weise ausführt, kann bei der Produktionsanlage der Beschwerdeführerin mitnichten von einer Pilot- oder Demonstrationsanlage im Verordnungssinn gesprochen werden. Vielmehr betreibt sie gemäss ihrem Webauftritt seit Anfang des Jahres 2009 eine voll funktionsfähige Produktionsanlage, die offensichtlich einen Produktausstoss aufweist, der es erlaubt, Isolierplatten über diverse Partnerfirmen in (...) und in (...) zu vertreiben. Mit ihrer Produktionsanlage hat die Beschwerdeführerin also klarerweise das Stadium der technischen Erprobung und der Erfassung wissenschaftlicher Daten überschritten (Bst. a). Ebenso ist sie nicht mehr in der Phase der Markterprobung bzw. der wirtschaftlichen Erprobung einer allfälligen, d.h. eventuellen und somit noch nicht umgesetzten Markteinführung (Bst. b).

4.2. Dass die Produktionsanlage laut den beschwerdeweise gemachten Ausführungen heute noch keinen Ausstoss von (...) m³ des Produkts (...) aufweist und die Automatisierung sowie weitere Produktionsfaktoren noch

nicht den Wünschen und Erwartungen der Beschwerdeführerin entsprechen, vermag daran nichts zu ändern. Denn wie die Beschwerdeführerin selbst festhält, hat sie die Schritte in der Entwicklung ihres Produkts, welche als Pilotphase im Sinne der ABBV bezeichnet würden, bereits vor einiger Zeit absolviert. So macht sie nicht geltend, der Ausbau ihrer Laboranlage zur Herstellung grösserer Produktvolumen und erste Abklärungen über die Praxistauglichkeit ([...]) seien noch nicht erfolgt. Ebenso wenig bringt sie vor, die Markteinführung ihres Produkts ([...]) stünde noch bevor. Vielmehr scheint sie einzig den Wunsch zu hegen, ihre bereits professionellen Produktionsbedingungen noch zu verbessern und dadurch mit mehr Schlagkraft am Markt auftreten zu können. Das Argument, die Produktionsanlage sei deshalb als Pilot- bzw. Demonstrationsanlage anzusehen, weil damit ein neues, vorher in der Bauwirtschaft nicht bekanntes Produkt hergestellt werde, ist nicht stichhaltig. Der Sinn von Art. 10 Abs. 2 ABBV kann ausschliesslich darin erblickt werden, dass Anlagen subventioniert werden, die in einer Erprobungsphase sind und deshalb eine professionelle Vermarktung des Produkts noch nicht erlauben. Durch die Beiträge der Vorinstanz soll so im Sinne einer Anschubfinanzierung der Weg zu einer professionellen Produktionsstätte erleichtert werden. Dass die Beschwerdeführerin diese experimentelle Phase bereits überschritten hat, ergibt sich problemlos aus ihrer Beschwerde und aus ihrem Webauftritt, wo der Rubrik "Angebote" entnommen werden kann, sie liefere zusammen mit Anlagebaufirmen "schlüssel fertige Produktionsanlagen" und stehe den Käufern bei der Wirtschaftlichmachung dieser Anlagen helfend bei. Inwiefern sich die Beschwerdeführerin bzw. ihre Produktionsanlage demnach in einer Pilot- oder Demonstrationsphase i.S.v. Art. 10 Abs. 2 Bst. a oder b ABBV befinden soll, ist nicht ersichtlich, womit erhellt, dass sie auch das zweite Kriterium von Art. 10 ABBV zur Beitragsgewährung nicht erfüllt.

5.

Die Beschwerde ist demnach abzuweisen.

6.

Bei diesem Verfahrensausgang sind die Verfahrenskosten der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Sie werden auf Fr. 1'000.– festgesetzt und mit dem von ihr am 24. März 2011 geleisteten Kostenvorschuss in selber Höhe verrechnet. Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen (Art. 64 Abs. 1 VwVG).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 1'000.– werden der Beschwerdeführerin auferlegt und mit dem von ihr geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe verrechnet.

3.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. [...]; Gerichtsurkunde)

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Ronald Flury

Kaspar Luginbühl

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 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]). Die Rechtschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: 18. Juli 2011