

Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung II
B-4492/2008/flr/lua/san
{T 0/2}

Urteil vom 11. November 2008

Besetzung

Richter Ronald Flury (Vorsitz),
Richter Francesco Brentani, Richter Jean-Luc Baechler,
Gerichtsschreiber Kaspar Luginbühl.

Parteien

W._____,
Beschwerdeführer,

gegen

Landwirtschaft und Wald (Iawa),

Vorinstanz.

Gegenstand

Rückforderung Direktzahlungen.

Sachverhalt:**A.**

W._____ (Beschwerdeführer) ist Landwirt und pflanzt u.a. auf 5,4 ha Winterweizen an. Diese Kulturen haben am 25. Juni 2006 Hagelschäden erlitten. Da das Getreide beim Dreschen offenbar bereits keimte, verzichtete der Beschwerdeführer in der Folge auf die Ansaat einer Folge- bzw. Winterkultur. Im Frühling 2007 mulchte er die betroffene Anbaufläche und säte darauf Mais an. Am 14. November 2007 fand auf dem Betrieb des Beschwerdeführers die ÖLN-Kontrolle statt, worauf der Kontrolleur bei der Dienststelle Landwirtschaft und Wald (lawa, Vorinstanz) eine Beitragskürzung aufgrund des nicht erfolgten Anbaus einer Folgekultur beantragte. Die Vorinstanz kürzte daraufhin mit Verfügung vom 14. Januar 2008 die Direktzahlungen an den Beschwerdeführer um Fr. 6'210.– (=5,4 x Fr. 1'150.–). Zur Begründung brachte sie vor, der Beschwerdeführer habe die Bedingungen und Auflagen im Bereich Bodenschutz auf der erwähnten Anbaufläche nicht vollständig erfüllt.

Gegen diese Verfügung erhob der Beschwerdeführer mit Eingabe vom 7. Februar 2008 Einsprache bei der Vorinstanz. Er beantragte sinngemäss, von den Beitragskürzungen abzusehen. Zur Begründung brachte er vor, dass der Bodenschutz jederzeit und flächendeckend gewährleistet gewesen sei. Indem er keine Folgekultur angesät habe, habe er überdies eine unnötige Luftbelastung verhindert. Die Vorinstanz verlangte daraufhin von der Kontrollorganisation Qualinova AG einen Mitbericht in der Sache, welcher mit Eingabe vom 24. April 2008 zum Schluss kam, an der Beitragskürzung sei festzuhalten.

Mit Einspracheentscheid vom 4. Juni 2008 hielt die Vorinstanz die Kürzung der Direktzahlungen um Fr. 6'210.– aufrecht. Sie begründete ihren Entscheid damit, dass gemäss Ziff. 5.1 Bst. a und b der technischen Weisungen zum ÖLN im Anhang zur Verordnung vom 7. Dezember 1998 über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft (DZV, SR 910.13) für die Bodenbedeckung auf Betrieben mit mehr als 3 ha Ackerfläche entweder eine Winterkultur, Zwischenfutter oder Gründüngung anzupflanzen seien. Ausfallgetreide werde in diesem Zusammenhang explizit nicht als Folgekultur genannt. Ausfallgetreide als Folgekultur sei problematisch, weil durch den Auflauf des Getreides Pilzkulturen entstehen könnten. Der Beschwerdeführer bestreite nicht, dass die fragliche Anbaufläche nicht korrekt bewachsen gewesen sei. Er

habe demnach mit seiner Vorgehensweise die technischen Weisungen zum ÖLN missachtet, weshalb eine Beitragskürzung schon aufgrund der eingesparten Bodenbearbeitungs- und Saatkosten angemessen sei. Die Beitragskürzung sei im Beitragsjahr 2007 vorgenommen worden, weil die fehlbare Handlung anlässlich der Kontrolle 2007 entdeckt worden sei und sich bis im Frühling 2007 ausgewirkt habe. Eine Kürzung für die Beitragsjahre 2006 *und* 2007 habe sich nicht aufgedrängt.

B.

Gegen diesen Entscheid führt der Beschwerdeführer mit Eingabe vom 4. Juli 2008 Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht. Er beantragt die Aufhebung der Beitragskürzung im Umfang von Fr. 6'210.—. Zur Begründung bringt er vor, dass der von ihm angeblich begangene Fehler nicht im Beitragsjahr 2007 liege. Ihm sei bewusst, dass die Art der von ihm gewählten Begrünung ungewöhnlich sei. Jedoch gelte es festzuhalten, dass die Bodenbedeckung stets dicht gewesen sei, und somit zu keiner Zeit Erosionsgefahr bestanden habe. Selbst wenn er die fragliche Fläche vorschriftsgemäss begrünt hätte, hätte er anlässlich der (mechanischen) Aussaat zusätzlich den Mulch verwendet. Indem er die Fläche lediglich gemulcht habe, habe eine Nitrifizierung derselben verhindert werden können. In diesem Zusammenhang seien die von der Vorinstanz vorgebrachten phyto-sanitarischen Kriterien zwecks Bodenschutz nicht relevant. Schliesslich sei eine Kürzung der Direktzahlungen in der Höhe von Fr. 1'150.— pro Hektare nicht verhältnismässig. Entsprechendes Saatgut hätte pro Hektare lediglich Fr. 220.— gekostet.

C.

In ihrer Vernehmlassung vom 14. Juli 2008 hält die Vorinstanz an ihren Ausführungen fest. Sie bringt neu vor, dass sich der pro Hektare zu kürzende Betrag um Fr. 50.— erhöhen würde, wenn die Kürzung im Sinn von Art. 171 des Bundesgesetzes vom 29. April 1998 über die Landwirtschaft (LwG, SR 910.1) (recte: Art. 170 LwG) für das Jahr 2006 vorgenommen würde.

Das Bundesamt für Landwirtschaft BLW führt in seiner Stellungnahme vom 3. September 2008 aus, der Entscheid der Vorinstanz sei als rechtens zu erachten. Art. 14 DZV halte fest, dass die technischen Regeln des ÖLN im Anhang aufgeführt seien. Das BLW habe bis Ende des Jahres 2007 Regeln anerkennen können, welche die Anforderungen des ÖLN oder mindestens gleichwertige Anforderungen enthiel-

ten. Dabei seien die KIP- und die PIOCH-Richtlinien anerkannt worden, welche neben Ziff. 5.1 der technischen Weisungen anwendbar seien. Diese Richtlinien hielten ausdrücklich fest, dass die Ansaat einer Gründüngung oder einer Kunstwiese verlangt werde, wenn im Herbst keine Winterkultur angesät werde. Einzige erlaubte Selbstbegrünung sei Ausfallraps. Die PIOCH-Richtlinien schlossen Ausfallgetreide explizit aus. Es liege daher nicht im Ermessen des Beschwerdeführers, welche Massnahmen er für einen geeigneten Bodenschutz ergreifen wolle.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

Der Einspracheentscheid der Vorinstanz vom 4. Juni 2008 ist ein in Anwendung von Bundesverwaltungsrecht ergangener Entscheid und stellt somit eine Verfügung i.S.v. Art. 5 Abs. 2 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021) dar. Als Verfügung einer letzten kantonalen Instanz gemäss Art. 33 Bst. i des Bundesverwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) und § 143 lit. c, § 148 lit. a und § 149 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 3. Juli 1972 (VRPG, Systematische Rechtssammlung des Kantons Luzern [SRL] Nr. 40) ist dieser Entscheid gemäss Art. 166 Abs. 2 des Landwirtschaftsgesetzes vom 29. April 1998 (LwG, SR 910.1) und im Rahmen der allgemeinen Bestimmungen über die Bundesverwaltungsrechtspflege beim Bundesverwaltungsgericht anfechtbar (Art. 31 ff. und Art. 37 ff. VGG).

Der Beschwerdeführer hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, ist vom angefochtenen Entscheid berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Änderung oder Aufhebung (Art. 48 Abs. 1 Bst. a-c VwVG). Die Beschwerde erfolgte rechtzeitig (Art. 50 VwVG) und die Anforderungen an Form und Inhalt der Beschwerdeschrift sind gewahrt (Art. 52 Abs. 1 VwVG).

Auf die Beschwerde ist daher einzutreten.

2.

Vorliegend ist in materieller Hinsicht zu prüfen, ob der Beschwerdeführer eine Fläche von 5,4 ha mit Ausfallweizen anstelle einer Winterkultur bzw. Zwischenfutter oder einer Gründüngung begrünen durfte und ob die darauf gestützten Kürzungen von Direktzahlungen zulässig und verhältnismässig sind.

2.1 Dem Grundsatz nach ist der geeignete Bodenschutz, worunter eine adäquate Ansaat für die Wintermonate fällt, in Art. 9 DZV geregelt. Konkretisiert werden die Vorgaben von Art. 9 DZV u.a. in Ziff. 5.1 Bst. a und b des Anhangs zur DZV (Anhang), wonach auf offenen Ackerflächen ab 3 ha, welche vor dem 31. August abgeerntet werden, eine Winterkultur, Zwischenfutter oder eine Gründüngung angesät werden muss.

Es stellt sich die Frage, ob diese Aufzählung abschliessend ist, oder ob allenfalls – wie vom Beschwerdeführer vorgebracht – auch andere Arten der Begrünung von Art. 9 DZV i.V.m. Ziff 5.1 Bst. a und b des Anhangs gedeckt wären. Der Wortlaut von Ziff. 5.1 Bst. a und b des Anhangs legt nahe, dass die Aufzählung abschliessend ist. Aus dem Wortlaut des ersten Satzes von Ziff. 5.1 des Anhangs ergibt sich, dass "offene Ackerflächen [...] wie folgt bedeckt" werden "müssen". Danach folgen Bst. a und b, welche als zulässige Bodenbedeckungen eine Winterkultur, Zwischenfutter oder eine Gründüngung bezeichnen. Zusätze wie "oder Ähnliches" bzw. "oder Gleichartiges" lassen sich nicht finden. Bei den Vorgaben von Ziff. 5.1 des Anhangs handelt es sich folglich um einen Imperativ, welcher dem Betroffenen keine weitergehende Wahl belässt.

Dass Ziff. 5.1 des Anhangs nicht anders verstanden werden kann, ergibt sich weiter aus den vom BLW zitierten KIP-Richtlinien, welche zur Zeit der sachverhaltsrelevanten Unterlassung durch den Beschwerdeführer auch für den Kanton Luzern Geltung hatten. Deren Ziff. 4.1 gibt den Inhalt von Ziff. 5.1 des Anhangs wieder, führt aber präzisierend aus, dass auch eine flächendeckende Selbstbegrünung durch Ausfallraps als Zwischenkultur gilt. Ziff. 4.1 der KIP-Richtlinien lässt sich mithin nicht entnehmen, dass nebst den genannten Ansaaten noch weitere in Frage kommen. Dass Ziff. 5.1 des Anhangs die erlaubten Ansaaten durchaus abschliessend (und restriktiv) regelt, ergibt sich schliesslich in aller Deutlichkeit aus Ziff. 4.1 der PIOCH-Richtlinien. Demnach werden u.a. Ausfallgetreide ("repousses de céréales") ausdrücklich *nicht* als Gründüngung zugelassen. Auch wenn die PIOCH-Richtlinien auf den zu beurteilenden Sachverhalt in örtlicher Hinsicht nicht anwendbar sind, so verdeutlichen sie doch den Wortlaut von Ziff. 5.1 des Anhangs. Durch die Genehmigung der PIOCH-Richtlinien durch das BLW hat dieses deren Konformität mit der einschlägigen Gesetzgebung bestätigt; Gründe, welche eine gegenteilige Annahme nahelegen, bestehen keine und werden vom Beschwerdeführer auch nicht

vorgebracht.

2.2 Unter diesen Umständen können die Vorbringen des Beschwerdeführers nicht gehört werden. Die Vorgaben in Ziff. 5.1 des Anhangs sind als gesetzliche Fiktionen zu betrachten. Dies bedeutet, dass der Bodenschutz in rechtlicher Hinsicht nur dann als gewährleistet angesehen wird, wenn der Beschwerdeführer die in Ziff. 5.1 des Anhangs genannten Kulturen ansät. Ob der Bodenschutz bzw. die phyto-sanitärischen Kriterien allenfalls auch durch andere Ansaaten sichergestellt werden könnten, ist daher vorliegend nicht zu beurteilen.

3.

Bei den dem Beschwerdeführer gekürzten Beiträgen handelt es sich um Flächenbeiträge i.S.v. Art. 27 Abs. 1 DZV. Für das Beitragsjahr 2007 hatte der Beschwerdeführer demnach Anspruch auf Fr. 1'150.– pro Hektare. Die Kürzung von Beiträgen ist in Art. 70 DZV geregelt und richtet sich nach der Richtlinie der Landwirtschaftsdirektorenkonferenz vom 27. Januar 2005 zur Kürzung der Direktzahlungen (Richtlinie). Gemäss Art. 70 Abs. 1 Bst. d DZV hat eine Kürzung dann zu erfolgen, wenn der Beitragsberechtigte die Bedingungen und Auflagen der DZV sowie allfällige weitere, die ihm auferlegt wurden, nicht einhält. Aus Ziff. 1.1.5 der Richtlinie ergibt sich, dass 100% der Flächenbeiträge abzuziehen sind, wenn – wie vorliegend – die Saat fehlt.

Insofern ist die Kürzung durch die Vorinstanz zu Recht erfolgt. Da die Richtlinie unmissverständlich vorschreibt, dass die Flächenbeiträge vollständig zu kürzen sind wenn die Saat fehlt, hat die Vorinstanz keinen Ermessensspielraum bei der Festlegung der Höhe der Kürzung. Unter diesen Umständen kann denn auch das Vorbringen des Beschwerdeführers, wonach die ihm auferlegte 100%-ige Kürzung unverhältnismässig sei, nicht gehört werden.

4.

Schliesslich bringt der Beschwerdeführer vor, die Kürzung der Flächenbeiträge hätte für das Beitragsjahr 2006 und nicht für das Beitragsjahr 2007 vorgenommen werden müssen.

Gemäss Art. 170 Abs. 2 LwG haben Kürzungen mindestens für jene Jahre zu erfolgen, in denen der Beitragsberechtigte die anwendbaren Bestimmungen verletzt hat. Vorliegend hat der Beschwerdeführer Art. 9 DZV i.V.m. Ziff 5.1 Bst. a und b des Anhangs klarerweise im Jahr

2006 verletzt, indem er nach den Hagelschäden im Sommer 2006 die entsprechende Ackerfläche nicht neu begrünt hat. Insofern hätte die Kürzung in der Tat für das Beitragsjahr 2006 vorgenommen werden müssen. Indem dies nicht geschehen ist, wurden dem Beschwerdeführer demnach für das Beitragsjahr 2006 unrechtmässig Flächenbeiträge für die in Frage stehenden 5,4 ha ausgerichtet. Gemäss Art. 171 Abs. 1 und 2 LwG können unrechtmässig bezahlte Beiträge von der ausrichtenden Behörde entweder ganz oder teilweise zurückgefordert oder verrechnet werden. Die Kürzung (und Nichtauszahlung) der Flächenbeiträge für das Beitragsjahr 2007 kann demnach als Verrechnung i.S.v. Art. 171 Abs. 2 LwG angesehen werden und ist nicht zu beanstanden. Die angefochtene Verfügung ist daher im Ausmass des Verrechnungsbetrages zu schützen.

Es stellt sich hingegen die Frage, ob der ganze zu kürzende Betrag verrechnet worden ist. Die Kürzung im Jahr 2006 hätte Fr. 1'200.– pro Hektare betragen und wäre somit um Fr. 50.– pro Hektar höher ausgefallen. Die Differenz bei 5,4 ha betrüge Fr. 270.–, welche von der Vorinstanz noch zurückgefordert werden müssten. Aus Ziff. 1.1.5 der Richtlinie der Landwirtschaftsdirektorenkonferenz vom 27. Januar 2005 zur Kürzung der Direktzahlungen ergibt sich, dass Kürzungen unter Fr. 200.– nicht eingezogen werden. Inwiefern die Vorinstanz den Fr. 200.– übersteigenden Betrag von Fr. 70.– nachfordern will, bleibt im Rahmen des Opportunitätsprinzips ihrem Ermessen anheim gestellt, müsste jedoch neu verfügt werden.

5.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Beschwerde aus den genannten Gründen abzuweisen ist.

6.

Aufgrund dieses Ausgangs des Verfahrens sind die Verfahrenskosten dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Die Verfahrenskosten werden auf Fr. 800.– festgesetzt und mit dem am 31. Juli 2008 geleisteten Kostenvorschuss in selber Höhe verrechnet (Art. 4 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Eine Parteientschädigung wird nicht zugesprochen (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 Abs. 1 VGKE).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 800.– werden dem Beschwerdeführer auferlegt. Sie werden mit dem geleisteten Kostenvorschuss in selber Höhe nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils verrechnet.

3.

Parteientschädigung wird keine ausgerichtet.

4.

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. xyz; Gerichtsurkunde)
- das Bundesamt für Landwirtschaft (Einschreiben)
- das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement (Einschreiben)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

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 Rechtsschrift 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 die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (vgl. Art. 42 BGG).

Versand: 24. November 2008