



## **Urteil vom 18. Oktober 2019**

---

Besetzung

Richterin Maria Amgwerd (Vorsitz),  
Richter Pascal Richard,  
Richter Stephan Breitenmoser,  
Gerichtsschreiber Roger Mallepell.

---

Parteien

**A. \_\_\_\_\_ AG,**  
vertreten durch Rechtsanwältin  
Dr. iur. Karola Krell Zbinden,

Beschwerdeführerin,

gegen

**Bundesamt für Landwirtschaft BLW,**  
Agroscope (FoG Futtermittelkontrolle),  
Vorinstanz.

---

Gegenstand

Verbot der Kennzeichnung des Futtermittels  
"(...)" [Bio Eiweissfutter] als biologisches Produkt  
(Verfügung vom 18. Juli 2018).

**Sachverhalt:****A.**

**A.a** Die A. \_\_\_\_\_ AG (nachfolgend: Beschwerdeführerin) handelt mit (...). Die Gesellschaft ist in der – von der landwirtschaftlichen Forschungsanstalt Agroscope geführten – Liste der registrierten und zugelassenen Betriebe für die Produktion und das Inverkehrbringen von Futtermitteln registriert (vgl. < <https://www.agroscope.admin.ch/agroscope/de/home/themen/nutztiere/futtermittel/futtermittelkontrolle/formulare1.html> >, abgerufen am 18. Oktober 2019).

**A.b** Im Zeitraum vom (...) bis (...) 2018 importierte die Beschwerdeführerin ca. (...) t [Eiweissfutter] als biologisches Futtermittel aus [Osteuropa] in die Schweiz. Die Importware stammte von zwei [osteuropäischen] Produzenten, der B. \_\_\_\_\_ Ltd. ([...] t) und der C. \_\_\_\_\_ Ltd. ([...] t). Ein Anteil von (...) t der von B. \_\_\_\_\_ stammenden Ware wurde nach (...) an die D. \_\_\_\_\_ AG geliefert und ist dort bis heute eingelagert. Der Restanteil von (...) t der Ware von B. \_\_\_\_\_ ging an die E. \_\_\_\_\_ AG nach (...) und wurde dort ebenfalls eingelagert.

Die Importware des Produzenten C. \_\_\_\_\_ wurde vollständig an die D. \_\_\_\_\_ AG nach (...) geliefert und dort – vermischt mit den (...) t [Eiweissfutter] von B. \_\_\_\_\_ – ebenfalls eingelagert. Die bei der E. \_\_\_\_\_ AG lagernde Ware stammt ausschliesslich vom Produzenten B. \_\_\_\_\_. Weitere ca. (...) t [Eiweissfutter] von B. \_\_\_\_\_ für die Beschwerdeführerin befinden sich noch in [Osteuropa] (vgl. BLW, act. 4-6).

**A.c** Von den nach (...) und (...) gelieferten Futtermitteln wurden in der Schweiz je Proben entnommen und zur Untersuchung an das Labor (...), gesandt (vgl. BLW, act. 2, 24j). Die Analyse der unvermischten Ware des Produzenten B. \_\_\_\_\_ aus dem Silo in (...) ergab eine damalige Kontamination des untersuchten Durchschnittsmusters (aus [...] LKW-Lieferungen) mit dem Pestizid Chlorpyrifos im Ausmass von 0.028 mg/kg (Prüfbericht Nr. [...] vom [...] [BLW, act. 7]).

Die Analyse der vermischten Ware von B.\_\_\_\_\_ und C.\_\_\_\_\_ aus der Einlagerung bei der D.\_\_\_\_\_ AG in (...) ergab eine damalige Kontamination des untersuchten Durchschnittsmusters (aus [...] LKW-Lieferungen) mit 0.008 mg/kg Chlorpyrifos (Prüfbericht Nr. [...] vom [...] [BLW, act. 8]).

**A.d** Ende Mai 2018 führte dasselbe Labor eine weitere Pestizidanalyse durch. Diese ergab, dass sich der Chlorpyrifos-Rückstand in der unvermischten Ware von B.\_\_\_\_\_ bei der E.\_\_\_\_\_ AG inzwischen von ursprünglich 0.028 mg/kg auf 0.013 mg/kg reduziert hatte (Prüfbericht Nr. [...] vom [...] [BLW, act. 24h]). Die bei der D.\_\_\_\_\_ AG in (...) lagernde (vermischte) Ware von B.\_\_\_\_\_ und C.\_\_\_\_\_ wies bei der erneuten Pestizidanalyse von Ende Mai 2018 statt ursprünglich 0.008 mg/kg noch einen Rückstand von weniger als 0.005 mg/kg Chlorpyrifos auf (bei einer Bestimmungsgrenze von 0.005 mg/kg; Prüfberichte Nr. [...] und [...] vom [...] [BLW, act. 24l, 24k; Beschwerde, Beilage 10]).

## **B.**

**B.a** Am 15. März 2018 meldete die Beschwerdeführerin die in den Prüfberichten vom (...) festgestellten Pestizidrückstände mit dem entsprechend ausgefüllten Meldeformular und weiteren Unterlagen ordnungsgemäss an den Dachverband der Schweizer Knospe-Betriebe und Eigentümerin der Marke Knospe – Bio Suisse – sowie an die für sie zuständige Zertifizierungsstelle, die bio.inspecta AG (vgl. BLW, act. 1 ff.).

**B.b** Bio Suisse gab der Beschwerdeführerin am gleichen Tag zur Antwort, dass die Rückstandskonzentration ihrer Einschätzung nach "*über das ganze Lot gesehen*" – also im rechnerischen Mittelwert der Liefermenge – auf zwischen 0.01 und 0.02 mg/kg Chlorpyrifos zu liegen komme. Daher gehe Bio Suisse von einem sogenannten Fall der "*Kategorie C*" gemäss ihrem Entscheidungsraster zur Beurteilung von Pestizidrückständen in Knospe-Produkten aus. Davon ausgehend akzeptierte Bio Suisse die Vermarktung der [osteuropäischen] Importware mit der Knospe trotz der festgestellten Pestizidverunreinigung unter der Voraussetzung, dass die Beschwerdeführerin auch die Bio-Freigabe der Zertifizierungsstelle bio.inspecta AG erhalte, gegebenenfalls in Absprache mit Agroscope als zuständiger Vollzugsbehörde (vgl. BLW, act. 9; Beschwerde, Rz. 9; das erwähnte Entscheidungsraster von Bio Suisse ist abrufbar unter < [https://www.bio-suisse.ch/media/VundH/Ruecksta/d\\_bio\\_suisse\\_entscheidungsraaster.pdf](https://www.bio-suisse.ch/media/VundH/Ruecksta/d_bio_suisse_entscheidungsraaster.pdf) >; abgerufen am 18. Oktober 2019).

**B.c** Die bio.inspecta AG beantwortete die Meldung der Beschwerdeführerin vom 15. März 2018 am 19. März 2018. Die Zertifizierungsstelle berief sich auf die Weisung des BLW und des Bundesamts für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) vom 20. November 2015 zum Vorgehen bei Rückständen im Bio-Bereich (nachfolgend: Weisung BLW-BLV; vgl. < <https://www.blw.admin.ch/blw/de/home/instrumente/kennzeichnung/biolandbau.html> >; abgerufen am 18. Oktober 2019) und qualifizierte den festgestellten Pestizidrückstand gestützt darauf als sogenannten "*Fall 4*". Die bio.inspecta AG wies darauf hin, dass Chlorpyrifos ein in der biologischen Landwirtschaft nicht erlaubter Wirkstoff sei. Die betroffene Ware sei aufgrund des Vorliegens einer positiven Rückstandsanalyse zu sperren und dürfe erst freigegeben werden, wenn der Verdacht untersucht worden sei und sich als haltlos erwiesen habe (vgl. BLW, act. 10; Beschwerde, Beilage 7).

**B.d** Am 4. April 2018 leitete die bio.inspecta AG ihre Akten mit dem Ersuchen um eine abschliessende Beurteilung an Agroscope weiter. Die Ware behalte aus Sicht von bio.inspecta den Bio-Status. Nach ihrer Einschätzung handle es sich um einen sogenannten "*Fall 4B*" im Sinne der Weisung BLW-BLV (vgl. BLW, act. 14).

Ein "*Fall 4*" liegt gemäss der Weisung BLW-BLV vor, falls die Rückstandskonzentration einer gemäss Bio-Verordnung nicht zugelassenen Substanz über dem Interventionswert von in der Regel 0.01 mg/kg liegt, aber die Höchstkonzentration nicht erreicht. In die Fallgruppe "*B*" fallen Rückstände, deren Ursache in der "*Einwirkung von Anwendungen Dritter*" liegt, falls kein Selbstverschulden vorliegt und die Anforderungen der Selbstkontrolle (inklusive Rückverfolgbarkeit) eingehalten wurden. Die Weisung BLW-BLV sieht für Fälle der Kategorie "*4B*" hinsichtlich der Vermarktung als Bio eine "*fallweise*" Beurteilung vor (vgl. dazu E. 5.4.9.3).

**B.e** Unter den von bio.inspecta an Agroscope weitergeleiteten Unterlagen befand sich eine Stellungnahme der F. \_\_\_\_\_ Ltd vom 23. März 2018, d.h. der [osteuropäischen] Zertifizierungsstelle des Produzenten B. \_\_\_\_\_.

F. \_\_\_\_\_ hielt fest, dass B. \_\_\_\_\_ erklärt habe, die leeren Lagerhallen mit Chlorpyrifos-haltigen Substanzen gereinigt zu haben. F. \_\_\_\_\_ erlaube Betrieben den Gebrauch solcher Substanzen in leeren Räumlichkeiten. Es werde auf die Einhaltung einer dreifachen Wartezeit sowie eine

korrekte Reinigung vor der Einlagerung von biologischen Produkten geachtet. Vorliegend seien die biologischen Produkte wahrscheinlich durch Chlorpyrifos-haltigen Staub kontaminiert worden. Der Fall sei noch in Abklärung, doch verfüge F. \_\_\_\_\_ über keine "Hinweise" ("but there are *no facts*") für einen nicht autorisierten Materialeinsatz durch B. \_\_\_\_\_. Die entsprechende Lieferung sei vor dem Export analysiert worden. Bei dieser Analyse seien keine Pestizide nachgewiesen worden. F. \_\_\_\_\_ werde diesen Betrieb im Jahr 2018 auf jeden Fall näher anschauen und mehr Inspektionen und Proben organisieren (vgl. BLW, act. 14, 13, 24f.; Beschwerde, Beilage 8).

**B.f** In der Folge ersuchte Agroscope die Beschwerdeführerin mit Schreiben vom 9. April 2018, verschiedene Fragen zu beantworten sowie eine schriftliche Bestätigung für die Sperrung der Importware einzureichen (vgl. BLW, act. 17).

**B.g** Die Beschwerdeführerin antwortete am 10. April 2018 und bestätigte die Sperrung der gesamten Importware in (...) wie in (...) (vgl. BLW, act. 18).

**B.h** Mit Schreiben vom 11. April 2018 beanstandete Agroscope, dass die Beschwerdeführerin nicht sämtliche Fragen habe beantworten können und forderte diese auf, den Namen und die Etikette des für die Reinigung der Lagerhalle angewendeten Produkts sowie eine Stellungnahme der [osteuropäischen] Zertifizierungsstelle einzureichen (vgl. BLW, act. 19).

**B.i** Die Beschwerdeführerin reichte Agroscope den verlangten Namen inklusive Etikette des eingesetzten Reinigungsmittels ("Chlorpivivat-Agro") am 12. April 2018 ein (vgl. BLW, act. 21). Am 26. April 2018 liess die Beschwerdeführerin Agroscope ebenso die verlangte Stellungnahme der [osteuropäischen] Zertifizierungsstelle zukommen. Diese stimmt inhaltlich mit der bereits vorliegenden Stellungnahme vom 23. März 2018 überein (vgl. B.e; BLW, act. 22; Beschwerde, Beilage 5).

Weiter machte die Beschwerdeführerin geltend, von einer Gefährdung der Sicherheit der Bioproduktion weit entfernt zu sein. Bio Suisse wie die bio.inspecta AG hätten die Ware freigegeben. Die Herkunft der Kontamination sei bekannt. Der Produzent sei durch seine Zertifizierungsstelle gerügt worden und stehe zu seinem Fehler, dass er bei der Vergabe der Reinigung des Lagers durch eine externe Reinigungsfirma nicht auf die eingesetzten Mittel geachtet habe. Für die Zukunft habe der Produzent dazugelernt. Zu-

dem habe B. \_\_\_\_\_ das leere Lagerhaus vor der Einlagerung der Futtererbsen mit Hilfe des Feuerwehrautos des Betriebs mit Wasser geputzt. Hierzu reichte die Beschwerdeführerin verschiedene Fotos, ein kurzes Video sowie ein Protokoll von B. \_\_\_\_\_ ein (vgl. BLW, act. 20, 21; Beschwerde, Beilage 3 f.).

**B.j** Am 29. Mai 2018 stellte Agroscope der Beschwerdeführerin den Entwurf einer Verfügung zu und gab ihr Gelegenheit zur Stellungnahme. Der Verfügungsentwurf sah ein Verbot der Kennzeichnung [des] aus [Osteuropa] stammenden [Eiweissfutters] als biologisches Produkt vor (vgl. BLW, act. 23).

**B.k** Die Beschwerdeführerin äusserte sich am 28. Juni 2018 zum Verfügungsentwurf und ersuchte Agroscope, die Ware umgehend freizugeben (vgl. BLW, act. 24).

**B.l** Am 18. Juli 2018 erliess Agroscope eine Verfügung mit folgendem Dispositiv (vgl. BLW, act. 25; Beschwerde, Beilage 2):

- "1. Das Futtermittel "(...)" [Bio Eiweissfutter] (ca. [...] t gelagert bei der [D. \_\_\_\_\_] AG in [...], ca. [...] t gelagert bei der [E. \_\_\_\_\_] AG in [...] und ca. [...] t gelagert bei [B. \_\_\_\_\_] Ltd., [Osteuropa]) darf nicht als Bio Futter (biologisches Produkt) gekennzeichnet werden.
2. Die "(...)" [Bio Eiweissfutter] (Ziffer 1) können als konventionelles Futter verwendet werden.
3. (...) [Gebühr]."

Zur Begründung betonte Agroscope, dass das durch eine professionelle Reinigungsfirma eingesetzte – für die Kontamination verantwortliche – Produkt "*Chlorpivivat-Agro*" für eine Anwendung in geschlossenen Räumen nicht vorgesehen sei. Dessen Anwendung als Biozid sei nicht zulässig. Es sei nur eine Anwendung für Acker- bzw. Obstbau vorgesehen. Der Einsatz von Chlorpyrifos sei in der biologischen Landwirtschaft grundsätzlich verboten. Als Lagerschutzmittel sei Chlorpyrifos in der Schweiz sogar gänzlich verboten. Die Pestizidrückstände seien auf eine verbotene Anwendung zurückzuführen und daher vermeidbar und vorhersehbar gewesen. Es handle sich zwar um eine Einwirkung auf die Ware durch Dritte, für welche die Beschwerdeführerin kein Selbstverschulden treffe. Unter Berücksichtigung von Messunsicherheiten bei Pestiziden von +/- 50% könne jedoch von einer möglichen Belastung zwischen 0.014 bis 0.042 mg/kg ausgegangen werden. Die Anfangsbelastung könne demnach sogar über dem Höchstgehalt von 0.05 mg/kg gelegen haben. Der tiefere Wert von 0.008 mg/kg

sei darauf zurückzuführen, dass die Lieferung am Lagerort mit nicht kontaminierter Ware vermischt und damit verdünnt worden sei. Futtermittel mit einem derartigen Pflanzenschutzmittel-Gehalt dürften aufgrund der Konsumentenerwartung, ein pestizidfreies Produkt zu erhalten, nicht als biologisch gekennzeichnet und verkauft werden. Das importierte Futtermittel verstosse gegen Art. 11 Abs. 3 der Bio-Verordnung (zitiert in E. 3.2). Da der Höchstgehalt von 0.05 mg/kg unterschritten werde, dürfe es als konventionelles Futtermittel verkauft werden.

### **C.**

**C.a** Am 20. August 2018 erhob die Beschwerdeführerin Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht. Sie beantragt die Aufhebung der Verfügung vom 18. Juli 2018, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten von Agroscope (bzw. des BLW, welchem Agroscope angehört [vgl. E. 1.1],).

Die Beschwerdeführerin begründet ihren Standpunkt im Wesentlichen wie folgt: Entgegen der Vorinstanz liege kein Verstoss gegen die Bio-Verordnung vor. Die angefochtene Verfügung verletze Bundesrecht bzw. verstosse gegen das Gesetzmässigkeitsprinzip. Mit dem Erlass der angefochtenen Verfügung habe die Vorinstanz das Ermessen überschritten oder zumindest nicht pflichtgemäss ausgeübt. Es sei nicht verhältnismässig, eine Ware zu sperren, die nachweislich unbeabsichtigt verunreinigt worden sei und deren Rückstandsgehalt nach heutigem Stand unter dem Interventionswert liege. Für den Schutz der Konsumenten vor Täuschung sei das ausgesprochene Kennzeichnungsverbot in diesem Fall nicht erforderlich. Es habe verschiedene geeignete und mildere Massnahmen zur Erreichung der gewünschten Täuschungsprävention gegeben, so etwa die Anordnung, die Abnehmer über den Rückstandsfund zu informieren.

**C.b** Die Vorinstanz liess sich am 24. Oktober 2018 vernehmen. Sie beantragt die kostenfällige Abweisung der Beschwerde.

**C.c** Das Bundesverwaltungsgericht gab der Beschwerdeführerin mit Instruktionsverfügung vom 8. November 2018 Gelegenheit, auf die Vernehmlassung der Vorinstanz zu replizieren. Gleichzeitig forderte es die bio.inspecta AG und Bio Suisse je zur Einreichung einer Stellungnahme auf. Zudem unterbreitete das Bundesverwaltungsgericht der Vorinstanz Fragen, welche namentlich die Abbaurate des Chlorpyrifos-Rückstands über die Zeit bzw. die aktuellen Rückstandskonzentrationen sowie die in

der angefochtenen Verfügung erwähnten Messunsicherheiten von +/- 50 % bei Pestiziden betrafen. Weiter forderte das Bundesverwaltungsgericht die Beschwerdeführerin und die Vorinstanz auf, Angaben zur Halt- und Verwertbarkeit der in (...) und (...) lagernden Futtermittel als konventionelles Futter einzureichen.

**C.d** Die Vorinstanz beantwortete die Fragen mit Eingabe vom 27. November 2018.

**C.e** Bio Suisse und die bio.inspecta AG reichten ihre Stellungnahmen am 26. bzw. 30. November 2018 ein. Beide Organisationen äusserten sich unverändert gegen das von der Vorinstanz ausgesprochene Verbot der Kennzeichnung der importierten Futtermittel als biologisches Produkt.

**C.f** Die Beschwerdeführerin hielt mit Replik vom 27. November 2018 an den Rechtsbegehren gemäss Beschwerde vom 20. August 2018 fest. Die Haltbarkeit der betroffenen Ware gab die Beschwerdeführerin mit (...) Jahren bei trockener, kühler Lagerung an. Eine Verwertung als konventionelle Ware sei in diesem Fall wohl möglich, allerdings mit einem zu erwartenden Verlust.

**C.g** Das Bundesverwaltungsgericht übermittelte die vorstehend erwähnten Eingaben an die Parteien und forderte diese am 12. Dezember 2018 auf, allfällige Bemerkungen hierzu bis am 28. Januar 2019 einzureichen. Gleichzeitig unterbreitete es der Vorinstanz weitere Fragen. Diese betrafen die Erläuterung der Kompetenzen der Vorinstanz in Abgrenzung zu jenen von F. \_\_\_\_\_ als anerkannte ausländische Zertifizierungsstelle und Kontrollbehörde, sowie auch die von der Vorinstanz abweichende Einschätzung der Angelegenheit durch Bio Suisse, bio.inspecta und F. \_\_\_\_\_.

**C.h** Mit Stellungnahme vom 28. Januar 2019 äusserte sich die Beschwerdeführerin zu den von der Vorinstanz mit Eingabe vom 27. November 2018 eingereichten Antworten wie auch zu den Stellungnahmen von Bio Suisse und der bio.inspecta AG vom 26./30. November 2018.

**C.i** Am 22. Februar 2019 reichte die Vorinstanz innert erstreckter Frist die Antworten auf die ihr am 12. Dezember 2018 gestellten Fragen ein. Zudem äusserte sich die Vorinstanz zu den Stellungnahmen von Bio Suisse und der bio.inspecta AG vom 26./30. November 2018 sowie auch zu den Stellungnahmen der Beschwerdeführerin vom 27. November 2018 (Replik) und vom 28. Januar 2019. Die Vorinstanz bekräftigte die Recht- und Verhältnismässigkeit der Verfügung vom 18. Juli 2018 und beantragte weiterhin die Abweisung der Beschwerde.

**C.j** Am 29. April 2019 nahm die Beschwerdeführerin innert erstreckter Frist Stellung zur Eingabe der Vorinstanz vom 22. Februar 2019 und hielt an der Beschwerde vollumfänglich fest.

**C.k** Auf die weiteren Vorbringen der Parteien und der übrigen Beteiligten sowie die Akten wird, soweit erforderlich, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

## **Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:**

### **1.**

**1.1** Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021). Zu den anfechtbaren Verfügungen gehören jene der Vorinstanz in Anwendung des Bundesgesetzes vom 29. April 1998 über die Landwirtschaft (Landwirtschaftsgesetz, LwG; SR 910.1) und dessen Ausführungsbestimmungen, zumal die Vorinstanz eine Dienststelle der Bundesverwaltung ist (Art. 33 Bst. d VGG i.V.m. Art. 166 Abs. 2 LwG). Agroscope ist dem BLW unterstellt und Teil von diesem (Art. 114 Abs. 3 LwG i.V.m. Art. 3 Abs. 2 der Verordnung über die landwirtschaftliche Forschung vom 23. Mai 2012 [VLF; SR 915.7]).

**1.2** Die angefochtene Verfügung vom 18. Juli 2018 unterliegt als Verfügung im Sinne von Art. 5 Abs. 1 VwVG der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht. Eine Ausnahme nach Art. 32 VGG liegt nicht vor. Das Bundesverwaltungsgericht ist damit zur Beurteilung der Beschwerde vom 20. August 2018 zuständig.

**1.3** Zur Beschwerde berechtigt ist nach Art. 48 VwVG, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (Abs. 1 Bst. a), durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist (Abs. 1 Bst. b) und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Abs. 1 Bst. c). Diese Voraussetzungen sind mit Bezug auf die Beschwerdeführerin als direkte Verfügungsadressatin und Händlerin der vom Bio-Kennzeichnungsverbot betroffenen Importware ohne Weiteres erfüllt.

**1.4** Im Übrigen hat die Beschwerdeführerin die Beschwerde vom 20. August 2018 frist- und formgerecht erhoben (Art. 50 und Art. 52 VwVG). Die Vertreterin hat sich rechtsgenügend durch schriftliche Vollmacht ausgewiesen (Art. 11 VwVG). Der Kostenvorschuss wurde rechtzeitig geleistet (Art. 63 Abs. 4 VwVG).

Auf die Beschwerde ist somit einzutreten.

## 2.

**2.1** Das Bundesverwaltungsgericht überprüft die angefochtene Verfügung auf Rechtsverletzungen, einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechterheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ausübung des Ermessens (Art. 49 Bst. a und b VwVG). Zudem prüft es die Verfügung auf Angemessenheit hin (Art. 49 Bst. c VwVG). Es wendet das Recht von Amtes wegen an und ist an die Begründung der Parteien nicht gebunden (Art. 62 Abs. 4 VwVG).

**2.2** Streitgegenstand dieser gerichtlichen Prüfung ist das Rechtsverhältnis, das Gegenstand der angefochtenen Verfügung – des Anfechtungsgegenstandes – bildet, soweit es im Streit liegt. Innerhalb des Anfechtungsgegenstandes bestimmen die Anträge der beschwerdeführenden Partei den Streitgegenstand (vgl. MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl. 2013, Rz. 2.8; THOMAS FLÜCKIGER, in: Praxiskommentar VwVG, 2. Aufl. 2016, Art. 7 N. 19).

Die Beschwerdeführerin verlangt gemäss ihrem Rechtsbegehren formell die vollständige Aufhebung der angefochtenen Verfügung. In der Sache bestreitet sie jedoch einzig das Verbot, die in (...) und in (...) sowie teilweise auch noch in [Osteuropa] lagernden Futtermittel als Bio Futter zu kennzeichnen, d.h. die Rechtmässigkeit von Dispositiv-Ziffer 1 der angefochtenen Verfügung (einschliesslich der entsprechenden Kostenfolgen gemäss Dispositiv-Ziffer 3 der Verfügung). Dass die Voraussetzungen für das Inverkehrbringen der betroffenen Futtermittel als konventionelles Futter gegeben sind – wie dies Dispositiv-Ziffer 2 der angefochtenen Verfügung sinngemäss feststellt – beanstandet die Beschwerdeführerin nicht.

Der Streitgegenstand des vorliegenden Beschwerdeverfahrens beschränkt sich daher im Wesentlichen auf die – nachfolgend zu prüfende – Frage, ob sich das mit Dispositiv-Ziffer 1 der Verfügung vom 18. Juli 2018 angeordnete Verbot, die [osteuropäische] Importware als biologisches Produkt zu kennzeichnen, als rechtmässig und verhältnismässig erweist oder nicht.

### 3.

**3.1** Das Landwirtschaftsgesetz regelt die gesetzlichen Rahmenbedingungen für die Kennzeichnung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen und deren Verarbeitungsprodukten in Art. 14 ff. LwG. Die Gesetzesbestimmungen regeln eine grundsätzlich freiwillige Deklaration (Art. 14 Abs. 2 LwG), welche als Marketinginstrument dient und Informationen über ein Produkt und seine Charakteristika gibt (vgl. ROLAND NORER, Kennzeichnung, in: Handbuch zum Agrarrecht, Roland Norer [Hrsg.], S. 72 Rz. 55). Gestützt auf Art. 14 Abs. 1 LwG verfügt der Bundesrat über die Kompetenz, im Interesse der Glaubwürdigkeit und zur Förderung von Qualität und Absatz Ausführungsvorschriften über die Kennzeichnung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen und deren Verarbeitungsprodukten zu erlassen, welche (u.a.) nach bestimmten Verfahren (Bst. a) oder nach besonderen Kriterien der nachhaltigen Entwicklung (Bst. b) hergestellt werden. Kennzeichnungen für *ausländische* Produkte kann der Bundesrat gemäss der Vorgabe des Gesetzgebers in Art. 15 Abs. 4 LwG unter der Voraussetzung anerkennen, dass sie auf gleichwertigen Anforderungen beruhen.

**3.2** Die – unter anderem – gestützt auf Art. 14 Abs. 1 LwG erlassene Verordnung vom 22. September 1997 über die biologische Landwirtschaft und die Kennzeichnung biologisch produzierter Erzeugnisse und Lebensmittel (Bio-Verordnung, SR 910.18) gilt auch für die vorliegend interessierende Kennzeichnung von *Futtermitteln* als biologische Produkte (Art. 1 Abs. 1 Bst c Bio-Verordnung). Nach Art. 2 Abs. 1 Bio-Verordnung dürfen von der Verordnung erfasste Erzeugnisse wie namentlich Futtermittel-Ausgangserzeugnisse (Art. 1 Abs. 1 Bst. c Bio-Verordnung) als biologische Produkte gekennzeichnet werden, wenn sie nach dieser Verordnung produziert oder eingeführt sowie aufbereitet und vermarktet werden. Die Kennzeichnung als biologisches Erzeugnis darf dabei nur verwendet werden, wenn die Einhaltung der Anforderungen bei der Produktion, der Aufbereitung, der Einfuhr, der Ausfuhr, der Lagerung und der Vermarktung der Erzeugnisse zertifiziert wurde (Art. 2 Abs. 5 Bio-Verordnung). Die Kennzeichnung *eingeführter* Erzeugnisse als biologische Erzeugnisse setzt dabei voraus, dass die Produktion einem Kontrollverfahren unterliegt, welches jenem des 5. Kapitels gleichwertig ist (Art. 22 Bst. b Bio-Verordnung). Das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) führt in diesem Zusammenhang eine Liste der Länder, die garantieren können, dass ihre Erzeugnisse die Bedingungen von Art. 22 Bio-Verordnung erfüllen (Art. 23 Abs. 1 Bio-Verordnung). Zudem kann das WBF unter der

Voraussetzung, dass die Erfüllung der Bedingungen von Art. 22 Bio-Verordnung nachgewiesen wird, Zertifizierungsstellen und Kontrollbehörden ausserhalb dieser Länderliste auf Begehren hin anerkennen (Art. 23a Abs. 1 Bio-Verordnung). Die [osteuropäische] Zertifizierungsstelle des Produzenten B.\_\_\_\_\_, F.\_\_\_\_\_, Ltd., ist in diesem Sinne anerkannt (vgl. Anhang 4a der Verordnung des WBF vom 22. September 1997 über die biologische Landwirtschaft; SR 910.181).

**3.3** Für den Fall, dass es zu "Regelwidrigkeiten" kommt, sieht Art. 169 Abs. 1 LwG verschiedene allgemeine Verwaltungsmassnahmen vor, welche bei Widerhandlungen gegen das LwG, dessen Ausführungsbestimmungen oder die gestützt darauf erlassenen Verfügungen ergriffen werden können. Zu diesen – an eine der genannten Pflichtverletzungen geknüpften – allgemeinen Verwaltungsmassnahmen zählen die "*Verwarnung*" (Bst. a), der "*Entzug von Anerkennungen, Bewilligungen, Kontingenten und dergleichen*" (Bst. b), der "*Ausschluss von Berechtigungen*" (Bst. c) oder auch die "*Belastung mit einem Betrag bis höchstens 10 000 Franken*" (Bst. h).

In Art. 169 Abs. 3 LwG listet das Gesetz weiter verschiedene Massnahmen auf, welche zusätzlich zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes ergriffen werden können. Eine zu diesem Zweck vorgesehene weitere allgemeine Verwaltungsmassnahme besteht darin, dass ein "*Verbot der Verwendung und des Inverkehrbringens von Produkten oder Kennzeichnungen*" ergriffen werden kann (Art. 169 Abs. 3 Bst. a LwG).

Im Übrigen regelt Art. 169 Abs. 2 LwG im Speziellen, welche allgemeine Verwaltungsmassnahme beim Vorliegen einer Pflichtverletzung in der Form einer unrechtmässigen Inverkehrbringung eines Produktes (oder einem unrechtmässigen Verlangen oder Bezug von Beiträgen) ergriffen werden kann. Diesfalls kann ein Betrag erhoben werden, der höchstens dem Brutto-Erlös der zu Unrecht in Verkehr gebrachten Produkte oder der Höhe der unrechtmässig verlangten oder bezogenen Beiträge entspricht.

**3.4** Die Vorinstanz stützt das von ihr vorliegend verfügte Verbot, die [osteuropäischen] Futtermittel als biologisches Produkt zu kennzeichnen, unter ergänzendem Hinweis auf den lebensmittelrechtlichen Täuschungsschutz auf Art. 169 Abs. 3 Bst. a LwG (vgl. Ziffer 2.5 der Eingabe der Vorinstanz vom 22. Februar 2019 sowie Art. 8 des Bundesgesetzes vom 20. Juni 2014 über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände [Lebensmittelgesetz; LMG; SR 817.0]).

#### 4.

Im Folgenden wird daher geprüft, ob die Anordnung der angefochtenen Verwaltungsmassnahme gestützt auf die von der Vorinstanz (hauptsächlich) angerufene Rechtsgrundlage von Art. 169 Abs. 3 Bst. a LwG rechtmässig war.

**4.1** In tatsächlicher Hinsicht kann vorab gestützt auf die Akten und im Sinne der diesbezüglich übereinstimmenden Angaben der Parteien davon ausgegangen werden, dass die festgestellte Verunreinigung der aus [Osteuropa] stammenden Futtermittel mit Chlorpyrifos (vgl. im Sachverhalt unter A.c f.) bei der Lagerung der Ware des Produzenten B.\_\_\_\_\_ in einer Lagerhalle von B.\_\_\_\_\_ geschehen sein muss. Die Lieferung des Produzenten C.\_\_\_\_\_ war deshalb vom Pestizidrückstand ursprünglich, d.h. vor der Vermischung mit der Ware von B.\_\_\_\_\_ bei der D.\_\_\_\_\_ AG in (...) (vgl. im Sachverhalt unter A.b), nicht betroffen.

Als Ursache für den Pestizideintrag steht unstrittig die Reinigung der leeren Lagerhalle von B.\_\_\_\_\_ mit dem Chlorpyrifos-haltigen Reinigungsmittel "*Chlorpivivat-Agro*" durch eine von B.\_\_\_\_\_ beauftragte Reinigungsfirma fest. Wie aus den Akten weiter hervorgeht, wurde die betroffene Lagerhalle zwar vor der Einlagerung [des Eiweissfutters] – laut Beschwerdeführerin mit Hilfe des Feuerwehrautos des Produzenten – mit Wasser gereinigt. Diese Nachreinigung war allerdings unzureichend, was auch die Beschwerdeführerin einräumt, und vermochte die Kontaminierung der für die Vermarktung mit dem Bio-Label vorgesehenen Futtermittel mit Chlorpyrifos nicht zu verhindern. Das gleiche gilt für die nach der Reinigung bis zur Einlagerung [des Eiweissfutters] verstrichene – angeblich "dreifache" – Wartezeit.

Dass bei einer – bereits vor dem Export aus [Osteuropa] durchgeführten – Laboranalyse der Lieferung von B.\_\_\_\_\_ keine Pestizide nachgewiesen werden konnten, worauf die [osteuropäische] Zertifizierungsstelle in ihrer Stellungnahme hinweist (vgl. im Sachverhalt unter B.e), vermag die Pestizidrückstände gemäss den späteren Laboranalysen nicht in Zweifel zu ziehen. Im Übrigen erscheint es aufgrund der Vermischung der Ware beider Produzenten bei der D.\_\_\_\_\_ AG in (...) (vgl. im Sachverhalt unter A.b) folgerichtig, dass die Vorinstanz den biologischen Status der Ware beider Produzenten gemeinsam beurteilt hat.

**4.2** Die Vorinstanz stützt das vorliegend angefochtene Kennzeichnungsverbot wie erwähnt auf Art. 169 Abs. 3 Bst. a LwG. Die in Art. 169 Abs. 3 Bst. a bis d LwG (zusätzlich) vorgesehenen allgemeinen Verwaltungsmassnahmen (vgl. E. 3.3) bezwecken laut dem klaren Gesetzeswortlaut die "*Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes*". Das Ergreifen einer solchen Massnahme setzt daher das Bestehen eines "*unrechtmässigen Zustandes*" voraus, welcher mit der entsprechenden Massnahme beseitigt werden soll. Bei der von der Vorinstanz angerufenen Möglichkeit, gestützt auf Art. 163 Abs. 3 Bst. a LwG zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes ein Verbot des Inverkehrbringens einer Kennzeichnung anzuordnen, handelt es sich daher um eine *repressive* Verwaltungsmassnahme, mit welcher die vorgeworfene Pflichtverletzung beseitigt und dadurch der rechtmässige Zustand wiederhergestellt werden soll.

Vorliegend sieht die Vorinstanz den unrechtmässigen Zustand im geltend gemachten Verstoss der [osteuropäischen] Futtermittel gegen Art. 11 Abs. 3 der Bio-Verordnung. Dies, weil die Futtermittel aufgrund der Einlagerung in der mit "*Chlorpivivat-Agro*" gereinigten Lagerhalle mit Chlorpyrifos verunreinigt worden sind. Das Verbot, die Futtermittel als biologisches Produkt zu kennzeichnen, hat deshalb ein rein *präventives* Ziel, nämlich eine allfällige – aufgrund des geltend gemachten Verstosses gegen die Bio-Verordnung als unrechtmässig erachtete – Inverkehrbringung der Ware als biologisches Produkt durch die Deklassierung zu konventioneller Ware zu verhindern. Das Bio-Kennzeichnungsverbot zielt somit – entgegen dem klaren Wortlaut von Art. 169 Abs. 3 LwG – nicht darauf ab, den geltend gemachten unrechtmässigen Zustand zu beseitigen. Die angeordnete Massnahme ist hierfür offensichtlich nicht geeignet, vermag sie den geltend gemachten Verstoss gegen die Bio-Verordnung bzw. die Pestizidanwendung in der [osteuropäischen] Lagerhalle und die deshalb erfolgte Verunreinigung der Ware doch nicht mehr zu beseitigen. Der vorliegende Sachverhalt kann daher nicht unter die von der Vorinstanz angerufene Bestimmung von Art. 169 Abs. 3 Bst. a LwG subsumiert werden. Diese stellt für die Anordnung der vorliegend strittigen Verwaltungsmassnahme keine geeignete Rechtsgrundlage dar.

**4.3** Die eingangs gestellte Frage, ob die Anordnung der Verwaltungsmassnahme gestützt auf den von der Vorinstanz angerufenen Art. 169 Abs. 3 Bst. a LwG rechtmässig war, ist somit zu verneinen.

## 5.

Im Rahmen der Rechtsanwendung von Amtes wegen (vgl. E. 2.1) gilt es nachfolgend jedoch zu prüfen, ob sich das Vorgehen der Vorinstanz gestützt auf eine andere in Art. 169 LwG vorgesehene allgemeine Verwaltungsmassnahme (vgl. E. 3.3) als im Sinne von Art. 49 VwVG rechtmässig (Bst. a) und angemessen (Bst. c) erweist.

**5.1** Eine unrechtmässige Inverkehrbringung der Futtermittel als biologische Produkte wirft die Vorinstanz der Beschwerdeführerin nicht vor. Die Beschwerdeführerin hat der Vorinstanz vielmehr ausdrücklich die Sperrung der gesamten Importware bestätigt (vgl. im Sachverhalt unter B.g). Da eine Pflichtverletzung in der Form einer unrechtmässigen Inverkehrbringung der Futtermittel mit der Bio-Kennzeichnung insofern unstrittig nicht vorliegt, zog die Vorinstanz ein Vorgehen gestützt auf Art. 169 Abs. 2 LwG zu Recht nicht in Betracht.

**5.2** Das von der Vorinstanz präventiv verfügte Verbot, die [osteuropäischen] Futtermittel als biologisches Produkt zu kennzeichnen, stellt jedoch sinngemäss eine Verwaltungsmassnahme im Sinne von Art. 169 Abs. 1 Bst. c LwG dar, wonach bei Widerhandlungen gegen das LwG, dessen Ausführungsbestimmungen oder die gestützt darauf erlassenen Verfügungen ein "*Ausschluss von Berechtigungen*" ergriffen werden kann. Denn als erfolgreich zertifiziertes sowie bei Agroscope offiziell gelistetes Unternehmen (vgl. im Sachverhalt unter A.a) ist die Beschwerdeführerin grundsätzlich ohne Weiteres berechtigt, importierte biologische Futtermittel in eigener Verantwortung als biologische Produkte zu kennzeichnen und in Verkehr zu bringen. Diese Berechtigung sprach die Vorinstanz der Beschwerdeführerin mit der angefochtenen Verfügung unstrittig nicht umfassend, aber zumindest mit Bezug auf die von der vorliegenden Pestizidverunreinigung betroffene Importware ab, dies unter Berufung auf den geltend gemachten Verstoss der Ware gegen die Bio-Verordnung. Es ist daher nachfolgend zu prüfen, ob das vorinstanzliche Vorgehen sich gestützt auf Art. 169 Abs. 1 Bst. c LwG als rechtmässig und angemessen erweist (vgl. E. 5.4 f.).

**5.3** Im Sinne einer Vorbemerkung ist darauf hinzuweisen, dass der Vollzug der Vorschriften nach der Bio-Verordnung bei Futtermitteln gemäss Art. 34a Abs. 1 Bio-Verordnung auf allen Stufen der Produktion, der Verarbeitung und des Vertriebs der Futtermittel der Vorinstanz obliegt, dies im Rahmen der Regelung nach Art. 70 der Verordnung über die Produktion

und das Inverkehrbringen von Futtermitteln vom 26. Oktober 2011 (Futtermittel-Verordnung, FMV, SR 916.307). Die genannte Bestimmung der Futtermittel-Verordnung gibt der Vorinstanz insbesondere die Kompetenz, die Futtermittel sowie die Unternehmen auf allen Stufen der Produktion, der Verarbeitung und des Vertriebs der Futtermittel zu kontrollieren (Art. 70 Abs. 1 Futtermittel-Verordnung). Zu den Vollzugsaufgaben der Vorinstanz gehört auch die Überwachung der Zertifizierungsstellen (Art. 31 Abs. 1 Bst. e Bio-Verordnung). Stellt die Vorinstanz Verstösse bei Futtermitteln fest, so trifft sie die erforderlichen Verwaltungsmassnahmen (Art. 34a Abs. 2 Bio-Verordnung), welche das LwG insbesondere im erwähnten Art. 169 LwG regelt.

Angesichts dieser gesetzlichen Vollzugskompetenzen der Vorinstanz wird deren Zuständigkeit zur Anordnung der vorliegend angefochtenen Verwaltungsmassnahme zu Recht weder von den Parteien noch von den zur Stellungnahme aufgeforderten Fachorganisationen in Frage gestellt. Die vom Bundesverwaltungsgericht angeforderten Ausführungen der Vorinstanz zu ihren Kompetenzen in Abgrenzung zu jenen der (ausländischen) Zertifizierungsstelle blieben seitens der Beschwerdeführerin unwidersprochen (vgl. Eingabe der Vorinstanz vom 22. Februar 2019, Stellungnahme der Beschwerdeführerin vom 29. April 2019). Inwiefern die Vorinstanz mit dem Erlass der angefochtenen Verfügung die ihr gesetzlich zugewiesenen Vollzugs- bzw. Marktüberwachungskompetenzen überschritten haben könnte, ist auch nicht ersichtlich.

An dieser Einschätzung vermag nichts zu ändern, dass die Zertifizierungsstellen Bio.inspecta AG und F.\_\_\_\_\_ wie auch Bio Suisse mit Bezug auf den biologischen Status der [osteuropäischen] Futtermittel grundsätzlich eine andere Auffassung als die Vorinstanz vertreten. Zwar handelt es sich bei Zertifizierungsstellen regelmässig um ausserhalb der Verwaltung stehende beigezogene Organisationen, welche zur Erfüllung gewisser öffentlicher Aufgaben beauftragt sind (vgl. Urteil des BVGer B-2170/2016 vom 11. April 2017 S. 6 f., m.H. auf BGE 138 II 134 E. 5 ff.; Urteil des BGer 2C\_44/2011 vom 26. Juli 2011 E. 6.3). Die Anordnung der vorliegenden Verwaltungsmassnahme in sinngemässer Anwendung von Art. 169 Abs. 1 Bst. c LwG lag jedoch fraglos in der Zuständigkeit der Vorinstanz (handelnd durch Agroscope) in ihrer Funktion als übergeordnete Vollzugsbehörde. Damit übereinstimmend haben die Zertifizierungsstellen bio.inspecta AG und F.\_\_\_\_\_ (wie auch Bio Suisse) den abschliessenden Entscheid über die Aufrechterhaltung des Bio-Status der verunreinigten Ware denn auch ausdrücklich der Vorinstanz überlassen (vgl. im Sachverhalt unter B.b, B.d,

B.e, C.e). Abzugrenzen von der Frage der Zuständigkeit der Vorinstanz zum Erlass der angefochtenen Verwaltungsmassnahme ist die – noch zu beantwortende (vgl. E. 5.4.10) – Frage, ob die Vorinstanz berechtigterweise von der Einschätzung der Angelegenheit durch die erwähnten Fachorganisationen abgewichen ist.

**5.4** Die rechtmässige Anwendung von Art. 169 Abs. 1 Bst. c LwG setzt als zentrale Voraussetzung eine Widerhandlung gegen das LwG, dessen Ausführungsbestimmungen oder die gestützt darauf erlassenen Verfügungen voraus. Wie erwähnt (vgl. E. 4.2), erblickt die Vorinstanz eine solche Widerhandlung in einem Verstoss der [osteuropäischen] Importware gegen die Bio-Verordnung. Es ist somit zu prüfen, ob die Vorinstanz zu Recht von einem Verstoss der Importware gegen die Bio-Verordnung ausgeht.

**5.4.1** Die Beschwerdeführerin bestreitet dies. Sie hält der Schlussfolgerung der Vorinstanz (vgl. ergänzend auch im Sachverhalt unter B.I) im Wesentlichen Folgendes entgegen: Chlorpyrifos sei zwar unstreitig eine nach der Bio-Verordnung nicht zugelassene Substanz. Bei dem in Art. 3 Bst. b Bio-Verordnung festgehaltenen Grundsatz – wonach der Einsatz chemisch-synthetischer Hilfsstoffe und Zutaten für die Produktion, die Aufbereitung und die Vermarktung biologischer Erzeugnisse vermieden wird – handle es sich aber nicht um ein Verbot, sondern lediglich um einen Grundsatz. Es sei eine Tatsache, dass Rückstände von solchen Hilfsmitteln aufgrund unbeabsichtigter und unvermeidbarer Vermischungen mit der Anwendung dieser Hilfsmittel in der konventionellen Landwirtschaft oder an anderen Orten vorkämen. Ziel der Bio-Verordnung sei eine möglichst geringe Belastung mit Rückständen, nicht aber eine völlige Rückstandsfreiheit. Auch bei dem von der Vorinstanz angerufenen Art. 11 Abs. 3 Bio-Verordnung – der vorschreibt, dass Pflanzenschutzmittel in der biologischen Produktion nur verwendet werden dürfen, wenn eine unmittelbare Bedrohung für die Kulturen besteht – handle es sich nicht um ein Verbot. Für die Frage der Kennzeichnung als Bio komme es nicht darauf an, ob eine Anwendung von Chlorpyrifos als Lagerschutzmittel in der Schweiz verboten sei oder nicht. Entscheidend sei nur, ob der Rückstand dieses chemisch-synthetischen Hilfsstoffs habe vermieden werden können.

Vorliegend sei die für die Pestizid-Verunreinigung verantwortliche Lagerhalle des Produzenten B. \_\_\_\_\_ nach deren Reinigung mit Chlorpyrifos in Absprache mit der [osteuropäischen] Zertifizierungsstelle gesäubert und für die Lagerung von Bio-Ware freigegeben worden. Bei dieser Sachlage seien die Rückstände nicht vermeidbar und weder für B. \_\_\_\_\_ noch

für die Beschwerdeführerin vorhersehbar gewesen. Es handle sich um eine unvermeidbare und unbeabsichtigte Vermischung. Die Vorinstanz begründe nicht, warum die festgestellte Ursache (Kontamination aufgrund unzureichender Nachreinigung der Lagerhallen trotz Einschaltung der lokalen Zertifizierungsstelle und negativer Analyseresultate) vermeidbar oder vorhersehbar sein sollte. Auch beim Einsatz eines an sich verbotenen chemisch-synthetischen Hilfsmittels sei zu beurteilen, ob dieser Einsatz habe vermieden werden können. Dabei liege die Annahme nahe, dass von einem sorgfältig handelnden Bio-Unternehmer nicht erwartet werden könne, dass er besondere Massnahmen ergreife, um einen Einsatz von verbotenen Hilfsmitteln zu verhindern. Einem solchen verbotenen Einsatz könne mit keinem zumutbaren Aufwand entgegengewirkt werden. Ein verbotener Einsatz von Chlorpyrifos als Reinigungsmittel sei daher nicht vermeidbar.

Könne die Ursache der Kontamination gefunden werden und sei diese – wie im vorliegenden Fall – unvermeidbar und unvorhersehbar, müsse die Ware als Bio-Ware freigegeben werden. Nur so könne ein Bio-Unternehmen den Grundsatz von Art. 3 Bst. b Bio-Verordnung, dass der Einsatz chemisch-synthetischer Hilfsstoffe und Zutaten vermieden wird, in der Praxis erfüllen. Der Grundsatz erfordere in der Praxis pragmatische Lösungen, um die Wertschöpfung der Bio-Kette nicht vollständig zu untergraben. Produkte mit einem unvermeidbaren Rückstandsgehalt von chemisch-synthetischen Stoffen, der nicht über dem Höchstgehalt nach der Verordnung des EDI über die Höchstgehalte für Pestizidrückstände in oder auf Erzeugnissen pflanzlicher und tierischer Herkunft vom 16. Dezember 2016 (VPRH, SR 817.021.23) liege, würden den Anforderungen an die Bio-Verordnung entsprechen und dürften als "Bio" gekennzeichnet werden. Da die Ursache des Rückstands für die Beschwerdeführerin vorliegend nicht vermeidbar gewesen sei, liege kein Verstoss gegen die Bio-Verordnung vor. Das von der Vorinstanz ausgesprochene Verkaufsverbot als Bio-Ware sei daher nicht gesetzmässig.

**5.4.2** Die Bio-Verordnung verlangt für die vorliegend interessierende Kennzeichnung ausländischer Erzeugnisse als biologische Erzeugnisse übereinstimmend mit Art. 15 Abs. 4 LwG (vgl. E.3.1) die Erfüllung von gleichwertigen Anforderungen wie im Inland. So dürfen eingeführte Erzeugnisse nur unter der Voraussetzung als biologische Erzeugnisse gekennzeichnet werden, dass sie *"nach Regeln produziert und aufbereitet worden sind, die jenen der Kapitel 2, 2a und 3 gleichwertig sind"* (Art. 22 Bst. a Bio-Verordnung). Das in der Bestimmung erwähnte Kapitel 2 regelt die Anforderungen

an die (inländische) biologische Produktion. Vorgeschrieben ist hier insbesondere, dass Pflanzenschutzmittel im biologischen Pflanzenbau nur verwendet werden dürfen, "wenn eine unmittelbare Bedrohung für die Kulturen besteht" (Art. 11 Abs. 3 Bio-Verordnung). Der Einsatz von Wachstumsregulatoren, Welkemitteln und Herbiziden ist im biologischen Pflanzenbau nicht erlaubt (Art. 11 Abs. 4 Bio-Verordnung). Die Lagerung von biologischen Erzeugnissen setzt sodann voraus, dass Bereiche, in denen Erzeugnisse gelagert werden, so bewirtschaftet werden, dass die gelagerten Partien oder Lose identifiziert werden können. Zudem sind Bereiche, in denen biologische Erzeugnisse gelagert werden, so zu bewirtschaften, dass "jede Vermischung mit und jede Verunreinigung durch Erzeugnisse oder Stoffe, die den Vorschriften für die biologische Produktion nicht genügen, vermieden wird" (Anhang 1 Bio-Verordnung, Ziffer 8.6.1). Unternehmen, welche – wie die [osteuropäische] Produzentin B. \_\_\_\_\_ – sowohl mit nicht biologischen Erzeugnissen als auch biologischen Erzeugnissen umgehen und letztere an Lagerplätzen lagern, die auch zur Aufbewahrung anderer Agrarprodukte dienen, auferlegt die Bio-Verordnung folgende Verhaltens- und Sorgfaltspflichten (vgl. Anhang 1 Bio-Verordnung, Ziffer 8.6.4):

"a. (...)

b. (...) jedes Vermischen oder Vertauschen mit nicht biologischen Erzeugnissen (ist) zu vermeiden;

c. vor der Einlagerung biologischer Erzeugnisse (sind) geeignete Reinigungsmassnahmen durchzuführen, deren Wirksamkeit kontrolliert wurde; die Unternehmen führen Buch über diese Massnahme."

Weiter setzt Art. 3 Bio-Verordnung als Grundsatz für die Produktion, die Aufbereitung und die Vermarktung biologischer Erzeugnisse insbesondere voraus, dass der "Einsatz chemisch-synthetischer Hilfsstoffe und Zutaten (vermieden) wird" (Bst. b).

**5.4.3** Bei dem für die Reinigung der Lagerhalle in [Osteuropa] eingesetzten Wirkstoff Chlorpyrifos handelt es sich um ein gegen verschiedene Schädlinge wirkendes Insektizid. Nach Art. 11 Abs. 3 Bio-Verordnung dürfen Pflanzenschutzmittel nur verwendet werden, wenn eine unmittelbare Bedrohung für die Kulturen besteht. Zudem müssen Pflanzenschutzmittel, um in der biologischen Landwirtschaft zugelassen zu sein, in Anhang 1 der Verordnung des WBF vom 22. September 1997 über die biologische Landwirtschaft aufgelistet sein (Art. 1 der Verordnung sowie Ziffer A.1.3 des Anhangs 1 der Weisung BLW-BLV). Dies ist mit Bezug auf den Wirkstoff Chlorpyrifos nicht der Fall. Chlorpyrifos enthaltende Pflanzenschutzmittel sind in der biologischen Landwirtschaft daher nicht zugelassen. Für das im

vorliegenden Fall tangierte Anwendungsgebiet "*Lager- und Produktionsräume*" finden sich im schweizerischen Pflanzenschutzmittelverzeichnis keine zugelassenen Produkte mit dem Wirkstoff Chlorpyrifos (vgl. < <https://www.psm.admin.ch/de/anwendungsgebiete/12890> >, abgerufen am 18. Oktober 2019). Die Vorinstanz betont in der angefochtenen Verfügung daher zu Recht, dass Chlorpyrifos als Lagerschutzmittel in der Schweiz gänzlich – also auch in der konventionellen Landwirtschaft – verboten ist.

**5.4.4** Zur Reinigung der [osteuropäischen] Lagerhalle kam somit ein Wirkstoff zum Einsatz, welcher für diese Anwendung in der Schweiz weder in der konventionellen und schon gar nicht in der biologischen Landwirtschaft zugelassen ist. Bereits aus diesem Grund vermag der vorliegende (internationale) Sachverhalt die vom LwG und der Bio-Verordnung geforderte Einhaltung gleichwertiger Voraussetzungen wie im Inland nicht zu erfüllen (Art. 15 Abs. 4 LwG i.V.m. Art. 22 Bst. a Bio-Verordnung). Der Auffassung der Beschwerdeführerin, es komme für die Frage der Kennzeichnung der ausländischen Erzeugnisse als biologische Produkte nicht darauf an, dass die Anwendung von Chlorpyrifos in der Schweiz als Lagerschutzmittel verboten ist, kann deshalb nicht gefolgt werden.

**5.4.5** Der vorliegende Sachverhalt wird aber vor allem auch den erwähnten Anforderungen der Bio-Verordnung an eine gleichwertige Lagerung eingeführter biologischer Erzeugnisse wie in der Schweiz nicht gerecht (vgl. E. 5.4.2). So kann unter den gegebenen Umständen nicht davon gesprochen werden, dass die [osteuropäische] Produzentin ihre Lagerbereiche der biologischen Erzeugnisse so bewirtschaftet hat, dass jede Vermischung mit und jede Verunreinigung durch Erzeugnisse oder Stoffe, die den Vorschriften für die biologische Produktion nicht genügen, vermieden wurde (vgl. Anhang 1 Ziffer 8.6.1). Dazu kommt, dass vor der Einlagerung der für die Bio-Vermarktung vorgesehenen Futtermittel weder eine "*geeignete*" noch eine "*auf ihre Wirksamkeit kontrollierte*" Reinigungsmassnahme durchgeführt wurde (vgl. Anhang 1 Ziffer 8.6.4). Von einer solchen Reinigungsmassnahme kann nicht die Rede sein, nachdem die leere Lagerhalle vor der Einlagerung der "Bio"-Ware anerkanntermassen nur unzureichend mit dem Feuerwehrauto des Produzenten nachgereinigt wurde, und auch die eingehaltene Wartezeit die Kontaminierung nicht verhindert hat. Dass die [osteuropäische] Zertifizierungsstelle über den Vorfall orientiert wurde, vermag im Ergebnis nichts daran zu ändern, dass die Anforderungen der Bio-Verordnung an die Lagerung von biologischen Erzeugnissen vorliegend bei objektiver Betrachtung nicht als erfüllt erachtet werden können.

Insbesondere hat die [osteuropäische] Produzentin vorliegend trotz des Einbezugs der für sie zuständigen Zertifizierungsstelle zweifellos die erwähnten Verhaltens- und Sorgfaltspflichten missachtet, welche die Bio-Verordnung für den Fall des Umgangs mit biologischen wie nicht-biologischen Erzeugnissen verlangt. Ein Tolerieren des vorliegenden – in der Schweiz selbst in der konventionellen Landwirtschaft verbotenen – Pestizideinsatzes als Lagerschutzmittel käme einer Missachtung der vom LWG und der Bio-Verordnung aufgestellten Grundvoraussetzung gleich, welche die Kennzeichnung ausländischer Erzeugnisse als biologische Erzeugnisse an die Erfüllung gleichwertiger Anforderungen wie im Inland knüpft (vgl. E. 5.4.2).

**5.4.6** Den Ausführungen der Beschwerdeführerin zur angeblichen Unvermeidbarkeit des unzulässigen Pestizideinsatzes ist vorab entgegenzuhalten, dass die vorliegende Chlorpyrifos-Anwendung problemlos mit einer einfachen Instruktion der Reinigungsfirma durch die diese beauftragende Produzentin hätte vermieden werden können und müssen. Im Umstand, dass die [osteuropäische] Produzentin eine solche Instruktion der eigenen Vertragspartnerin (pflichtwidrig) unterlassen hat bzw. – wie es die Beschwerdeführerin umschreibt – *"nicht auf die eingesetzten Mittel geachtet hat"*, ist ohne Weiteres ein Selbstverschulden der [osteuropäischen] Produzentin als aktiver Teil der Bio-Vermarktungskette zu erblicken.

**5.4.7** Nicht gefolgt werden kann zudem der Auffassung der Beschwerdeführerin, ein Verstoss gegen die Bio-Verordnung liege nicht vor, weil der verbotene Einsatz von Chlorpyrifos als Reinigungsmittel *für sie* nicht vermeidbar gewesen sei. Diese Darstellung übersieht, dass die Beurteilung, ob ein (ausländisches) Erzeugnis die Anforderungen der Bio-Verordnung an die Kennzeichnung als biologisches Produkt erfüllt, nicht davon abhängen kann, auf welcher Stufe der Bio-Kette (d.h. Produktion, Aufbereitung, Einfuhr, Ausfuhr, Lagerung, Vermarktung eines Bioprodukts) ein Missstand auftritt bzw. von welchem Akteur oder Handelspartner innerhalb der Bio-Kette ein solcher Missstand ausgeht. Entsprechend setzt die Verwendung der Bio-Kennzeichnung denn auch ausdrücklich eine Zertifizierung bzw. Bestätigung der Einhaltung der Anforderungen auf allen Stufen der Bio-Kette voraus (Art. 2 Abs. 5 Bio-Verordnung).

**5.4.8** Der Beschwerdeführerin kann nur insofern zugestimmt werden, als es unbestrittenermassen zutrifft, dass die landwirtschaftliche Produktion von Umweltbedingungen beeinflusst wird und Pestizidrückstände – beispielsweise aufgrund der allgemeinen Belastung der Umwelt mit Schadstoffen oder auch dem Einfluss der konventionellen Landwirtschaft in der Nachbarschaft eines Biobetriebs – nicht durchwegs vollständig vermeidbar sind (so auch die allgemeine Haltung von Bio Suisse zu Rückständen, umschrieben im Entscheidungsraaster von Bio Suisse zur Beurteilung von Pestizidrückständen in Knospe-Produkten vom Juli 2019 [S. 1], abrufbar unter < [https://www.bio-suisse.ch/media/VundH/Ruecksta/d\\_bio\\_suisse\\_entscheidungsraaster.pdf](https://www.bio-suisse.ch/media/VundH/Ruecksta/d_bio_suisse_entscheidungsraaster.pdf) >; abgerufen am 18. Oktober 2019). Die Beschwerdeführerin betont diesbezüglich zu Recht, dass die Bio-Verordnung nicht in jedem Fall eine völlige Rückstandsfreiheit biologischer Erzeugnisse verlangen kann.

Im vorliegenden Fall liegt jedoch kein unter diese berechnigte Einschränkung fallender – tatsäclich unvermeidbarer – Schadstoffeintrag vor, sondern ein von der [osteuropäischn] Produzentin (u.a. mangels entsprechender Instruktion der Hilfsperson) verschuldeter unzulässiger Pestizideinsatz. Mit einem unvermeidbaren Schadstoffeintrag – wie er typischerweise durch die Abdrift eines Wirkstoffes von einem konventionell bewirtschafteten Nachbarfeld auftreten kann – ist der vorliegende Sachverhalt nicht vergleichbar. So handelt es sich bei der beauftragten Reinigungsfirma um eine im Auftrag der Produzentin biologischer Erzeugnisse handelnde Vertragspartnerin und somit gerade nicht um eine unbeteiligte Dritte der Bio-Kette. Eine unvermeidbare Einwirkung von einem Dritten würde voraussetzen, dass die Kontamination des Erzeugnisses von einem Dritten hervorgerufen wurde, ohne dass ein Verschulden innerhalb der Bio-Kette nachgewiesen werden kann (vgl. in diesem Sinne ausdrücklicn die Erläuterung der für die Einteilung in die Fallgruppe "B" verlangten Ursache der "*Einwirkung von Anwendungen Dritter*" in Ziffer A.1.4 des Anhangs 1 der Weisung BLW-BLV). Im Übrigen ist die Frage von allfälligen zivilrechtlichen Verantwortlichkeiten der vorliegend beteiligten Akteure untereinander nicht Streitgegenstand und hier nicht zu prüfen.

**5.4.9** Wie die nachfolgenden Erwägungen ergeben, ist auf einen Verstoss der Importware gegen die Bio-Verordnung auch zu schliessen, wenn die Sachlage nach der Weisung BLW-BLV (zitiert im Sachverhalt unter B.c) beurteilt wird.

**5.4.9.1** Die Weisung BLW-BLV, welche die Vorinstanz und das BLV im Rahmen ihrer Vollzugskompetenzen erlassen haben, dient als gemeinsame Grundlage für das Vorgehen der Zertifizierungsstellen und kantonalen Vollzugsorgane beim Fund von Rückständen auf Erzeugnissen, für welche die Kennzeichnungsvorschriften der Bio-Verordnung gelten (vgl. Art. 32 Abs. 5 Bio-Verordnung zur Weisungskompetenz der Vorinstanz). Die Weisung BLW-BLV zielt darauf ab, im Einzelfall die Einhaltung der gesetzlichen Anforderungen an die biologische Produktion und der lebens- und futtermittelrechtlichen Bestimmungen sowie die Gewährleistung des lebensmittelrechtlichen Täuschungsschutzes sicherzustellen. Für biologische Futtermittel sieht sie grundsätzlich das gleiche Vorgehen wie für biologische Lebensmittel vor (Ziffer 1 der Weisung BLW-BLV).

**5.4.9.2** Die Weisung BLW-BLV richtet sich an die Zertifizierungsstellen und kantonalen Vollzugsorgane. Sie stellt inhaltlich eine Verwaltungsweisung dar, welche die Durchführungsstellen bindet, jedoch im Unterschied zu einer Rechtsverordnung für Private keine Rechte oder Pflichten begründet. Das Bundesverwaltungsgericht ist als verwaltungsunabhängige Gerichtsinstanz an Verwaltungsweisungen nicht gebunden. Da die Regelungen der Weisung BLW-BLV die massgeblichen Normen des Landwirtschaftsgesetzes und der Bio-Verordnung jedoch sachgerecht konkretisieren und dadurch eine dem Einzelfall angepasste und gerecht werdende Auslegung der anwendbaren rechtlichen Vorgaben zulassen, erscheint es vorliegend aber angezeigt, dass das Bundesverwaltungsgericht die einschlägigen Handlungsanweisungen bei der Beurteilung der Frage, ob die Vorinstanz zu Recht auf einen Verstoss gegen die Bio-Verordnung und ein Bio-Kennzeichnungsverbot geschlossen hat, mitberücksichtigt (vgl. dazu BGE 133 V 587 E. 6.1 sowie die Urteile des BVGer B-5155/2017 vom 14. Juni 2018 E. 2.5 und B-3133/2009 vom 13. November 2009 E. 4.4.4).

**5.4.9.3** Die Zertifizierungsstellen und kantonalen Vollzugsorgane werden mit der Weisung BLW-BLV angehalten, im Fall eines Rückstandsfunds zunächst die relevante Rückstandskonzentration zu ermitteln und anschliessend Sofortmassnahmen zu ergreifen. Daraufhin haben sie eine Fallunterscheidung vorzunehmen. Diese Fallunterscheidung teilt Rückstandsfälle

unter Berücksichtigung sowohl der Höhe der relevanten Rückstandskonzentration als auch des Kriteriums, ob es sich um eine gemäss Bio-Verordnung zugelassene oder nicht zugelassene Substanz handelt, nach dem folgenden Schema in die Falltypen Nr. 1-5 auf (vgl. Weisung BLV-BLV, Tabelle 1 unter Ziffer 2.3):

<b>Substanz</b>	<b>Fall</b>	<b>Höhe der Rückstandskonzentration</b>
gemäss Bio-Verordnung zugelassen	1	Rückstandskonzentration < Höchstkonzentration
	2	Rückstandskonzentration $\geq$ Höchstkonzentration
gemäss Bio-Verordnung nicht zugelassen	3	Rückstandskonzentration $\leq$ Interventionswert
	4	Interventionswert < Rückstandskonzentration < Höchstkonzentration
	5	Rückstandskonzentration $\geq$ Höchstkonzentration

Gemäss den Erläuterungen im Anhang 1 der Weisung BLW-BLV wird zur Beurteilung der Rückstandskonzentration der Analysewert des Labors genommen. Die Messunsicherheit kann gemäss Weisung vom Analysewert des Labors nicht subtrahiert werden, sondern dient lediglich als Anhaltspunkt für die mögliche analytische Bandbreite der Rückstandskonzentration (vgl. Erläuterungen A.1.1). Der Interventionswert beträgt in der Regel 0.01 mg/kg. Er gilt für jeden einzelnen Rohstoff, und nicht für gemischte Produkte als Ganzes (vgl. Erläuterungen A.1.3). Für ein Lebensmittel festgelegte Höchstkonzentrationen gelten auch für Futtermittel (vgl. Ziffer 3 der Weisung BLW-BLV).

Im Anschluss an die Zuweisung des Rückstandsfunds zu einem der Falltypen Nr. 1-5 anhand des vorstehenden Schemas schreibt die Weisung BLW-BLV wie folgt die Vornahme einer weiteren Differenzierung unter Berücksichtigung der Ursache, eines allfälligen Selbstverschuldens sowie des Kriteriums der Selbstkontrolle (inkl. Rückverfolgbarkeit) vor (vgl. Weisung BLV-BLV, Tabelle 2 unter Ziffer 2.4):

	<b>Ursache</b>	<b>Selbstverschulden</b>	<b>Selbstkontrolle (inkl. Rückverfolgbarkeit)</b>
<b>A</b>	nicht eruierbar	nicht eruierbar	eingehalten
<b>B</b>	Einwirkung von Anwendungen Dritter	kein Selbstverschulden	eingehalten
<b>C</b>	mangelhafte Selbstkontrolle	Selbstverschulden	nicht eingehalten
<b>D</b>	unzulässige Handlung	Selbstverschulden	nicht eingehalten
<b>E</b>	mangelhafte Rückverfolgbarkeit	Selbstverschulden	

Für die entsprechenden Unterkategorien der Rückstandsfälle vom Falltyp Nr. 4 sieht die Weisung BLW-BLV mit Bezug auf die Vermarktung als Bio die folgende Vorgehensweise vor (vgl. Weisung BLV-BLV, Tabelle 3 unter Ziffer 2.5):

<b>Falltyp Nr. 4 der Unterkategorie:</b>	<b>Vermarktung als Bio</b>
<b>A,B</b>	fallweise
<b>C</b>	nein
<b>D,E</b>	nein

Demnach schliesst die Weisung BLW-BLV eine Vermarktung als Bio bei Fällen des Typs Nr. 4C, D und E aus. Liegt ein Fall 4A oder 4B vor, erfordert der Entscheid, ob eine Vermarktung als Bio trotz des festgestellten Rückstands der gemäss Bio-Verordnung nicht zugelassen Substanz möglich ist, gemäss der Weisung eine Einzelfallbeurteilung, welche der Konsumenten-erwartung und damit dem Täuschungsaspekt besonders Rechnung trägt (vgl. Weisung BLV-BLV, Fussnote Nr. 3 zur Tabelle 3 unter Ziffer 2.5).

**5.4.9.4** Die Beschwerdeführerin macht geltend, der Interventionswert gemäss der Weisung BLW-BLV sei ein Orientierungswert für die Einleitung von Verfolgungsmassnahmen, aber keinesfalls ein Grenzwert, bei dessen Überschreitung ein Verkauf solcher Produkte als "Bio" eine Täuschung der Konsumenten oder einen Verstoss gegen die Bio-Verordnung darstellen würde. Wie die Vorinstanz richtig festgestellt habe, liege kein Selbstverschulden der Beschwerdeführerin vor. Ebenso schliesse die Vorinstanz in

ihrer Vernehmlassung gegenüber dem Bundesverwaltungsgericht richtig-erweise auf einen "*Fall 4B*", bei welchem die Vermarktung als Bio fallweise möglich sei. Die Begründung der Vorinstanz zeige aber nicht auf, inwiefern diese Einordnung die Sperrung der Ware als Bio-Ware rechtfertige. Die Vorinstanz habe die nach der Weisung BLW-BLV in diesem Fall vorzunehmende Einzelfallbeurteilung nicht – bzw. nicht richtig – gemacht. Insbesondere berücksichtige sie nicht, dass die Rückstandskonzentration gemäss den Analyseergebnissen von Ende Mai 2018 (vgl. im Sachverhalt unter A.c) weiter abgenommen habe, was darauf hindeute, dass die Rückstände über die Lagerzeit diffundierten. Dies zeige, dass die – in der Stellungnahme von F. \_\_\_\_\_ als Ursache für die Rückstände erwähnten (vgl. im Sachverhalt unter B.e) – Stäube nach dem Umlauf der Ware nicht mehr vorhanden seien. Es sei anzunehmen, dass die Rückstandskonzentration heute unter dem Interventionswert gemäss der Weisung BLW-BLV von 0.01 mg/kg liege. Daher bestehe durch eine Bio-Kennzeichnung dieser Futtermittel weder eine Gefährdung noch eine Täuschung der Konsumenten.

**5.4.9.5** Eine Überschreitung der Höchstkonzentration – und damit ein Fall Nr. 2 oder 5 gemäss Weisung BLW-BLV – liegt vorliegend unstrittig nicht vor. Da es sich beim vorliegend für die Verunreinigung verantwortlichen Wirkstoff Chlorpyrifos anerkanntermassen um eine gemäss Bio-Verordnung nicht zugelassene Substanz handelt, stehen für die Fallunterscheidung aufgrund der Art und Höhe der relevanten Rückstandskonzentration somit einzig die Fälle Nr. 3 und 4 zur Diskussion. Die Parteien gehen übereinstimmend von einem "*Fall Nr. 4*" aus. Dagegen ist nichts einzuwenden. Denn für die Fallunterscheidung ist auf die ursprünglich gemessene Rückstandskonzentration der unvermischten Ware des Produzenten B. \_\_\_\_\_ aus dem Silo in (...) abzustellen, welche den Interventionswert überschreitet (vgl. im Sachverhalt unter A.c). Fall Nr. 3 scheidet somit aus. Soweit die Beschwerdeführerin geltend macht, es sei auf die heutigen tieferen Rückstandswerte abzustellen, ist ihr nicht zu folgen (vgl. nachfolgend E. 5.4.9.9).

**5.4.9.6** In die Fallgruppe "B" fallen gemäss der vorstehenden Darstellung Rückstände, deren Ursache in der *"Einwirkung von Anwendungen Dritter"* liegt, falls kein Selbstverschulden vorliegt und die Anforderungen der Selbstkontrolle (inklusive Rückverfolgbarkeit) eingehalten wurden. Zur Selbstkontrolle zählt die Weisung BLW-BLV auch die einzuhaltende Sorgfaltspflicht eines Unternehmens. Als Beispiel einer mangelhaften Selbstkontrolle nennt die Weisung das Nichteinhalten von Anweisungen zur Rückstandsvermeidung (vgl. Ziffer A.1.4 des Anhangs 1 [Erläuterungen] der Weisung BLW-BLV).

**5.4.9.7** Während gegen die Einteilung des vorliegenden Sachverhalts als *"Fall Nr. 4"* wie erwähnt nichts einzuwenden ist, kann es sich vorliegend entgegen der Einschätzung der Parteien wie auch der Zertifizierungsstelle bio.inspecta AG nicht um einen Fall der Untergruppe "B" handeln. Denn unter der dafür vorausgesetzten Ursache der *"Einwirkung von Anwendungen Dritter"* versteht man gemäss den unmissverständlichen Erläuterungen zur Weisung BLW-BLV zu Recht, *"dass die Kontamination von einem Dritten im Bio-Produkt hervorgerufen wurde, ohne dass ein Verschulden innerhalb der Bio-Lebensmittelkette nachgewiesen werden kann. Dies kann z.B. Abdrift eines Wirkstoffs von einem Nachbarfeld sein"* (Ziffer A.1.4 des Anhangs 1 [Erläuterungen] der Weisung BLW-BLV). Wie bereits ausgeführt (vgl. E. 5.4.5 ff.), liegt diese Ursache vorliegend gerade nicht vor, da die [osteuropäische] Produzentin den unzulässigen Pestizideinsatz als Teil der Bio-Kette (u.a. mangels entsprechender Instruktion der beauftragten Reinigungsfirma) in Missachtung ihrer Verhaltens- und Sorgfaltspflichten selbst verschuldet hat. Die Qualifikation der Angelegenheit als *"Fall 4B"* durch die Parteien und die schweizerische Zertifizierungsstelle ist daher unzutreffend. Angesichts des der [osteuropäischen] Produzentin als Teil der Bio-Kette vorzuwerfenden Selbstverschuldens und mangelhafter Selbstkontrolle im Zusammenhang mit der Rückstandsvermeidung ist richtigerweise von einem *"Fall 4C"* gemäss der Weisung BLW-BLV auszugehen.

**5.4.9.8** Die Qualifikation des vorliegenden Rückstandsfalls als *"Fall 4C"* nach Massgabe der Weisung BLW-BLV bestätigt einerseits, dass die Vorinstanz einen Verstoß der Importware gegen die Bio-Verordnung auch unter ergänzender Berücksichtigung der Weisung BLW-BLV zu Recht bejaht hat. Andererseits bedeutet dieses Ergebnis, dass die Vorinstanz eine Vermarktung der Importware als Bio – welche bei Fällen der Kategorie 4C, D oder E ausgeschlossen ist – zu Recht nicht in Betracht gezogen hat. Für

den Vorwurf der Beschwerdeführerin, die Vorinstanz habe keine ausreichende Einzelfallbeurteilung unter besonderer Berücksichtigung der Konsumentenerwartung und des Täuschungsaspekts vorgenommen, besteht unter den gegebenen Umständen – was die nachfolgenden Ausführungen zusätzlich untermauern – kein Raum.

**5.4.9.9** Bei der Beantwortung der Fragen, ob ein Verstoss gegen die Bio-Verordnung vorliegt und die Anordnung eines Bio-Kennzeichnungsverbots erforderlich ist, geht es vorliegend sodann – entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin – nicht an, auf die heutigen tieferen Rückstandswerte abzustellen. Die mit der Zeit tatsächlich geringere Rückstandskonzentration (vgl. im Sachverhalt unter A.d) beseitigt weder den vermeidbaren und selbst in der konventionellen Landwirtschaft unzulässigen Pestizideinsatz innerhalb der Bio-Kette, noch führt sie zur nachträglichen Erfüllung der Voraussetzung einer gleichwertigen Lagerung der biologischen Erzeugnisse im Ausland. Mit ihren Ausführungen übersieht die Beschwerdeführerin, dass die Erwerber biologischer Futtermittel im Fall einer Vermarktung solcher Ware als biologische Erzeugnisse unabhängig von den aktuellen Rückstandswerten in ihrer berechtigten Erwartung getäuscht würden, dass die Anforderungen der Bio-Verordnung in der gesamten Bio-Kette eingehalten wurden. Dies würde voraussetzen, dass das ausländische Bio-Produkt (insbesondere mit Bezug auf den Umgang mit Pestiziden) auf gleichwertige Weise wie ein schweizerisches Bio-Produkt hergestellt, aufbereitet, eingeführt, gelagert und vermarktet wurde (Art. 2 Abs. 5 Bio-Verordnung; Art. 15 Abs. 4 LwG i.V.m. Art. 22 Bst. a Bio-Verordnung). Die aus [Osteuropa] stammenden Futtermittel werden dieser Anforderung aufgrund der unzureichenden Lagerung der Ware vor dem Import in die Schweiz jedoch unabhängig von der aktuellen Rückstandskonzentration nicht gerecht. Wie die Vorinstanz zu Recht betont, besteht kein Automatismus dahingehend, dass eine Unterschreitung des Interventionswertes die Täuschung der Konsumenten automatisch ausschliesst. Ebenso wenig kann es sein, dass eine Vermarktung mit der Bio-Kennzeichnung nachträglich zulässig wird, weil ein mit einem Schädlingsbekämpfungsmittel verunreinigtes Futtermittel in der Schweiz gelagert wird, bis die Rückstände möglicherweise abgebaut und nicht mehr nachgewiesen werden können. Der Vorinstanz ist in diesem Punkt zuzustimmen (vgl. Eingabe vom 27. November 2018, S. 2 f.). Auf eine nochmalige Analyse der Futtermittel zur Bestimmung der heutigen tatsächlichen Rückstandswerte kann daher verzichtet werden.

**5.4.10** Die Beschwerdeführerin beanstandet weiter, dass die Vorinstanz nicht begründe, warum der Einschätzung der Zertifizierungsstelle bio.inspecta AG sowie von Bio Suisse nicht gefolgt werden könne. Denn diese hätten die Importware beide als mit den Grundsätzen der Bio-Verordnung bzw. als mit jenen von Bio Suisse vereinbar freigegeben. Bio Suisse stelle besondere, über die Anforderungen der Bio-Verordnung hinausgehende Ansprüche an eine Auslobung mit der Bio-Knospe. Es sei insofern von besonderer Bedeutung, dass auch diese Organisation den vorliegenden Fall als "Bio" einschätze. Auch sei während den langjährigen Aktivitäten der Beschwerdeführerin in [Osteuropa] nie irgendein Anlass für Zweifel an der Kompetenz der [osteuropäischen] Zertifizierungsstelle aufgetreten. Die Behandlung dieses harmlosen Falles zeige eine rechtsunsichere und praxisferne Haltung der Futtermittelkontrolle auf.

**5.4.10.1** Die Frage, ob die Vorinstanz berechtigterweise von der Einschätzung der Angelegenheit durch die schweizerische und ausländische Zertifizierungsstelle sowie von Bio Suisse abwich, ist von der Frage der unbestrittenenmassen gegebenen Zuständigkeit der Vorinstanz zur Anordnung der vorliegenden Verwaltungsmassnahme abzugrenzen (vgl. E. 5.3). Von einer umfassenden rechtlichen Bindungswirkung der abweichenden Einschätzungen, welche die angefochtene Verfügung von vorneherein als unzulässig erscheinen liesse, ist nicht auszugehen. Vielmehr kann die Vorinstanz die Konformität eines Produkts grundsätzlich zu Gunsten wie auch zu Ungunsten der zertifizierungspflichtigen Unternehmung anders beurteilen als die Zertifizierungsstelle und ein zertifiziertes Produkt gestützt auf ihre eigenen Erkenntnisse vom Markt nehmen oder aber das Inverkehrbringen eines Produktes zulassen, dem die Zertifizierungsstelle die Zertifizierung verweigert hat. Da die genannten Fachorganisationen allerdings ausgewiesene Sachverständige mit einer breiten Erfahrung und einem hohen Fachwissen sind, kann eine solche andere Beurteilung der Konformität eines Produkts nicht leichtfertig erfolgen, sondern setzt voraus, dass tatsächlich begründete Vorbehalte gegenüber der Tatsachenfeststellung bzw. der Tatsachenwürdigung oder der rechtlichen Einschätzung der Sachlage durch die Fachorganisationen bestehen (vgl. LUCIE VON BÜREN, Akkreditierte Zertifizierung im gesetzlich geregelten Bereich, Bern 2013, S. 325 ff.; Urteil des BGer 2C\_44/2011 vom 26. Juli 2011 E. 6.3. f. [betr. nicht zwingender Bindung des Kantons beim Entscheid über die Direktzahlungen an den Zertifizierungsentscheid]).

**5.4.10.2** Im vorliegenden Fall ist die Abweichung der Vorinstanz von der Einschätzung durch die beiden Zertifizierungsstellen und Bio Suisse begründet.

a) So haben die vorstehenden Erwägungen gezeigt, dass die Zertifizierungsstelle der Beschwerdeführerin, die bio.inspecta AG, den vorliegenden Sachverhalt unzutreffenderweise als "*Fall 4B*" der Weisung BLW-BLV eingestuft hat. Ihre Ausführungen im vorinstanzlichen Verfahren verlieren damit ihr Gewicht. Dies gilt umso mehr, als die bio.inspecta AG gegenüber dem Bundesverwaltungsgericht zudem relativierend darauf hingewiesen hat, dass die Bewertung der Zertifizierungsentscheide von anderen Zertifizierungsstellen nicht in ihrer Kompetenz liege. Die Kompetenzen der bio.inspecta AG würden sich auf die Kontrolle und Zertifizierung des Einkaufes, der Aufbereitung, der Kennzeichnung und Vermarktung "*der Ware bei der [D. \_\_\_\_\_] AG und der [E. \_\_\_\_\_] AG*" sowie auf die Kontrolle und die Zertifizierung der Tätigkeit des Importes mit Bezug auf die Anforderungen der Bio-Verordnung und der Anforderungen von Bio Suisse durch die Beschwerdeführerin beschränken. Bestehe ein Verdacht, dass eine andere Zertifizierungsstelle nicht korrekt arbeite, so könne die bio.inspecta AG den Regulator informieren, was im vorliegenden Fall erfolgt sei. Davon ausgehend bestätigte die bio.inspecta AG gegenüber dem Bundesverwaltungsgericht grundsätzlich einzig, dass sie in der Aufbereitung und Lagerung "*bei den von ihr zertifizierten Unternehmen*" (d.h. bei der Beschwerdeführerin) keine Abweichung von der Bio-Verordnung bzw. den Richtlinien von Bio Suisse festgestellt habe und die Beschwerdeführerin auch den Import der Ware konform mit den Vorgaben der Bio-Verordnung und den Richtlinien von Bio Suisse abgewickelt habe (vgl. Stellungnahme vom 30. November 2018). Eine Aussage zur Konformität der Lagerung der Ware bei der – nicht ihrer Kontrolle unterliegenden – [osteuropäischen] Produzentin mit den Anforderungen des LwG und der Bio-Verordnung macht die bio.inspecta AG insofern nicht.

b) Was die Stellungnahmen der Zertifizierungsstelle der [osteuropäischen] Produzentin betrifft (vgl. im Sachverhalt unter B.e, B.i), ist gemäss dem Dargelegten nicht anzuzweifeln, dass die Einschätzung, es liege kein Verstoß gegen die Bio-Verordnung vor, nicht haltbar ist. Vielmehr ist nach dem Gesagten darauf zu schliessen, dass die Zertifizierungsstelle der [osteuropäischen] Produzentin die rechtliche Tragweite des unzulässigen Chlorpyrifos-Einsatzes bei der Reinigung der Lagerhalle und die Anforderungen, welche das LwG und die Bio-Verordnung an die Kennzeichnung

ausländischer Erzeugnisse als biologische Erzeugnisse stellen, unzutreffend eingeschätzt hat.

c) Bio Suisse hat die vorliegende Sachlage als sogenannten Fall der "Kategorie C" gemäss ihrem Entscheidungsraaster eingestuft (zitiert im Sachverhalt unter B.b). Ein Fall dieser Kategorie liegt gemäss dem Entscheidungsraaster von Bio Suisse vor, falls der effektiv gemessene Pesticidrückstand zwar über dem Interventionswert (von in der Regel 0.01 mg/kg) gemäss der Weisung BLW-BLV liegt, aber maximal einen Wert von 0.02 mg/kg erreicht. Dass die vorliegende Rückstandskonzentration innerhalb dieser Bandbreite der "Kategorie C" liegt, stützt Bio Suisse auf den rein rechnerisch berechneten Mittelwert der Ware von B. \_\_\_\_\_ bei der E. \_\_\_\_\_ AG und der D. \_\_\_\_\_ AG (vgl. im Sachverhalt unter B.b sowie Stellungnahme vom 26. November 2018).

Gegenüber dem Bundesverwaltungsgericht (vgl. Stellungnahme vom 26. November 2018) verweist Bio Suisse – identisch mit der Formulierung in den Erläuterungen des Entscheidungsraasters zur "Kategorie C" – darauf, dass die langjährige Erfahrung bei der Beurteilung von Rückstandsfällen in Knospe-Produkten den Schluss zulasse, dass Rückstände bis 0.02 mg/kg in der Regel nicht auf unerlaubte Anwendungen zurückzuführen seien, sondern auf unbeabsichtigte Kontaminationen. Daher könne Bio Suisse Rückstände in dieser Höhe für Knospe-Produkte tolerieren. Im vorliegenden Fall hätten die Abklärungen eine Anwendung eines nicht erlaubten Mittels in einem Lagerraum ergeben, ohne dass sich die betroffene Ware in diesem Raum befunden habe. Der [osteuropäische] Produzent habe die unerlaubte Anwendung des Mittels nicht selbst verschuldet, da diese Anwendung fälschlicherweise durch Dritte erfolgt sei. Durch die Meldung des Vorfalles an seine Zertifizierungsstelle habe der Produzent aus Sicht von Bio Suisse seine Sorgfaltspflicht erfüllt. Die [osteuropäische] Zertifizierungsstelle habe dem Produzenten die Einlagerung der betroffenen Ware nach einer Reinigung und einer dreifachen Wartezeit erlaubt. Das Sanktionsreglement von Bio Suisse für das Ausland sehe für einen solchen Fall der Verwendung eines nicht bewilligten Wirkstoffes in einem leeren Raum keine Deklassierung des Produktes vor, sondern eine Auflage an den Betrieb durch die Zertifizierungsstelle International Certification Bio Suisse AG (ICB AG). Es bestehe aus Sicht von Bio Suisse im vorliegenden Fall kein Grund zur Täuschung des Konsumenten, da das betroffene Produkt den Anforderungen von Bio Suisse entspreche.

Diese Darstellung von Bio Suisse vermag in mehrfacher Hinsicht nicht zu überzeugen: Zunächst kann es nicht angehen, dass der Beurteilung im Widerspruch zum eigenen Entscheidungsraster (vgl. Erläuterungen zu Kategorie C [Tabelle 1]) wie auch zu den Grundsätzen der Weisung BLW-BLV statt dem effektiv gemessenen Rückstandswert ein rein rechnerischer Mittelwert zugrunde gelegt wird. Wie die Vorinstanz zu Recht erwähnt, wird damit der Tatsache nicht Rechnung getragen, dass die verunreinigten Futtermittel der Produzentin B.\_\_\_\_\_ im Lager der D.\_\_\_\_\_ AG mit der Ware des anderen Produzenten vermischt und somit mit nicht verunreinigter Ware verdünnt worden sind (vgl. Eingabe der Vorinstanz vom 22. Februar 2019 S. 7 sowie im Sachverhalt unter A.b). Weiter ist der vorliegende Rückstand gerade auf eine unerlaubte Anwendung zurückzuführen. Dieses Ergebnis liegt zwar auch der Beurteilung von Bio Suisse zugrunde. Doch muss sich die [osteuropäische] Produzentin entgegen der Auffassung von Bio Suisse gemäss den vorstehenden Erwägungen vorwerfen lassen, den unerlaubten Pestizideinsatz als Teil der Bio-Kette trotz der Meldung des Vorfalls an ihre Zertifizierungsstelle in Missachtung von Verhaltens- und Sorgfaltspflichten selbst verschuldet zu haben. Eine unvermeidbare Einwirkung von einem Dritten liegt nicht vor (vgl. E. 5.4.8, E. 5.4.9.7). Nicht stichhaltig ist im Sinne des Erwogenen auch die Einschätzung von Bio Suisse, für eine Täuschung der Konsumenten bestehe bei der vorliegenden Sachlage kein Grund (vgl. E. 5.4.9.9). Im Ergebnis sind somit auch die Vorbehalte der Vorinstanz gegenüber der Einschätzung von Bio Suisse begründet.

**5.4.11** Zusammenfassend geht die Vorinstanz damit zu Recht von einem Verstoss der Importware gegen die Bio-Verordnung aus. Was die Beschwerdeführerin dagegen vorbringt, überzeugt nicht. Insbesondere waren der unzulässige Einsatz von Chlorpyrifos als Lagerschutzmittel und die dadurch verursachten Pestizidrückstände entgegen der Beschwerdeführerin ohne Weiteres vermeidbar. Auch weicht die eigene Einschätzung der Vorinstanz berechtigterweise von der abweichenden Beurteilung der Angelegenheit durch die schweizerische und ausländische Zertifizierungsstelle sowie von Bio Suisse ab. Damit liegt die Grundvoraussetzung für die Rechtmässigkeit der angefochtenen Verwaltungsmassnahme in sinngemässer Anwendung von Art. 169 Abs. 1 Bst. c LwG vor.

**5.5** Wie das Wort "können" im Wortlaut von Art. 169 Abs. 1 LwG ausdrückt, steht der Vorinstanz bei der Anordnung und Auswahl der konkreten Verwaltungsmassnahme ein Ermessen zu (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016, Rz. 398; MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET, Droit administratif, volume 1, 2012, S. 740).

**5.5.1** Die Beschwerdeführerin rügt, die Vorinstanz habe mit dem Erlass der angefochtenen Verfügung ihr Ermessen überschritten oder zumindest nicht pflichtgemäss ausgeübt. Überhaupt sei es nicht verhältnismässig, eine Ware zu sperren, die nachweislich unbeabsichtigt verunreinigt worden sei und deren Rückstandsgehalt nach heutigem Stand unter dem Interventionswert liege. Für den Schutz der Konsumenten vor Täuschung sei das ausgesprochene Kennzeichnungsverbot in diesem Fall nicht erforderlich. Es habe verschiedene geeignete und mildere Massnahme zur Erreichung der gewünschten Täuschungsprävention gegeben, so etwa die Anordnung, die Abnehmer über den Rückstandsgehalt zu informieren. Das Kennzeichnungsverbot als Bio schränke die Wirtschafts- und Gewerbefreiheit der Beschwerdeführerin in unverhältnismässiger Weise ein.

**5.5.2** Behörden sind bei der Ermessensausübung nicht frei, sondern sie haben das ihnen eingeräumte Ermessen pflichtgemäss auszuüben. Die Ermessensausübung hat sich dabei nach dem vom Gesetzgeber zugestandenem Entscheidungsspielraum zu richten, was insbesondere auch die Beachtung von Verfassungsgrundsätzen wie dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz voraussetzt. Ein Ermessensfehler in der Form einer *Ermessensüberschreitung* liegt vor, wenn eine Verwaltungsbehörde Ermessen in einem Bereich ausübt, wo keines vorgesehen ist, eine nicht zur Wahl gestellte Anordnung trifft oder den Rahmen des ihr eingeräumten Ermessens verlässt. Zu einem *Missbrauch* des Ermessens kommt es, wenn die Behörde zwar formell in den Grenzen ihres Ermessens handelt, sich bei ihrer Entscheidung aber von unsachlichen, dem Zweck der massgebenden Vorschriften fremden Erwägungen leiten lässt oder allgemeine Rechtsprinzipien verletzt. *Unangemessen* ist ein Entscheid, wenn er zwar innerhalb des Ermessensspielraums liegt, das Ermessen jedoch in unzweckmässiger Weise ausgeübt wird (vgl. ZIBUNG/HOFSTETTER, in: Praxiskommentar VwVG, 2. Aufl. 2016, Art. 49 N. 29, 31; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. Aufl., Zürich 2013, Rz. 1037, 1047 f.; RHINOW/KOLLER/KISS/THURNHERR/BRÜHL-MOSER, Öffentliches Prozessrecht, 2. Aufl., Basel 2010, Rz. 1593; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Bern 2014, §26 Rz. 8, 11 ff.).

**5.5.3** Bestandteil des der Vorinstanz vorliegend eingeräumten Ermessens bildet neben dem Entscheid, ob eine Rechtsfolge im Sinne von Art. 169 Abs. 1 LwG anzuordnen ist (Entschliessungsermessen), vor allem der Entscheid darüber, welche der in Art. 169 Abs. 1 Bst. a bis h LwG vorgesehenen allgemeinen Verwaltungsmassnahmen angeordnet wird (Auswahlermessen). Wie die vorstehenden Erwägungen gezeigt haben, traf die Vorinstanz mit dem angefochtenen Bio-Kennzeichnungsverbot eine von Art. 169 Abs. 1 LwG zur Auswahl gestellte Anordnung, d.h. ein "*Ausschluss von Berechtigungen*" im Sinne von Art. 169 Abs. 1 Bst. c LwG. Angesichts der festgestellten rechtmässigen Bejahung einer Verletzung der Bio-Verordnung sowie der auch nach Massgabe der Weisung BLW-BLV ausgeschlossenen Vermarktung als Bio stützt sich diese Anordnung ohne Weiteres auf sachliche und zweckmässige Erwägungen. Die Weisung BLW-BLV, welche die Erforderlichkeit des angeordneten Kennzeichnungsverbots bestätigt ("Fall 4C", vgl. E. 5.4.9.7 f.), dient gerade im Ermessensbereich dazu, eine einheitliche und rechtsgleiche Verwaltungspraxis zu gewährleisten.

**5.5.4** Eine Alternative zum angeordneten Ausschluss von der Berechtigung, die Futtermittel als Bio zu kennzeichnen – welche sich ebenfalls eignen würde, ein unrechtmässiges Inverkehrbringen als biologisches Produkt zum Schutz der Erwerber solcher Produkte vor Täuschung präventiv zu verhindern – sieht das Gesetz nicht vor. Namentlich bildeten weder die Verwarnung noch die Belastung der Beschwerdeführerin mit einer geldwerten Leistung gestützt auf Art. 169 Abs. 1 Bst. a und h LwG bzw. Art. 169 Abs. 2 LwG eine Option. Die hierfür vorausgesetzte, bereits erfolgte Verletzung einer Verwaltungspflicht wirft die Vorinstanz der Beschwerdeführerin bekanntlich nicht vor. Ungeeignet zur Verhinderung einer unrechtmässigen (von der Beschwerdeführerin ohne entsprechende Intervention zweifellos angestrebten) Inverkehrbringung der gegen die Bio-Verordnung verstossenden Ware wäre sodann auch die Anordnung von verschärften Kontrollen weiterer Lieferungen gewesen.

**5.5.5** Was die (erneute) Argumentation der Beschwerdeführerin mit der angeblich unbeabsichtigten bzw. unvermeidbaren oder unvorhersehbaren Verunreinigung mit Chlorpyrifos, dem heutigen tieferen Rückstandsgehalt sowie der angeblich nicht erforderlichen Anordnung eines Kennzeichnungsverbots zum Schutz der Abnehmer biologischer Produkte vor Täuschung betrifft, kann auf die vorstehenden Erwägungen verwiesen werden (vgl. insbes. E. 5.4.6 ff., E. 5.4.9.7, E. 5.4.9.9). Eine Verletzung des Verhältnismässigkeitsprinzips bzw. eine unverhältnismässige Einschränkung

der Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) kann aus diesen nicht stichhaltigen Ausführungen entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin nicht abgeleitet werden. Als mildere und geeignete Massnahme nicht ernsthaft in Betracht zu ziehen ist insbesondere die von der Beschwerdeführerin vorgeschlagene blosser Information der Abnehmer über den Rückstandsfund. Inwiefern dadurch eine Bio-Kennzeichnung und entsprechende Überführung der nicht biokonformen Futtermittel in den biologischen Lebensmittelkreislauf gerechtfertigt sein soll, ist nicht nachvollziehbar. Auch die von der Beschwerdeführerin geltend gemachten wirtschaftlichen Nachteile aus dem Verlust des Bio-Status der betroffenen Ware lassen insgesamt nicht auf eine Missachtung des Verhältnismässigkeitsprinzips oder eine unverhältnismässige Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit der Beschwerdeführerin durch die Vorinstanz schliessen. Im Gegenteil muss sich die Beschwerdeführerin diesbezüglich entgegenhalten lassen, dass die angefochtene Verfügung die Möglichkeit der Vermarktung der Ware als konventionelles Futter bewusst aufrechterhält. Der Vorinstanz ist zuzustimmen, dass das Kennzeichnungsverbot im (überwiegenden) öffentlichen Interesse liegt und auch die Voraussetzungen der Eignung, Erforderlichkeit und Zumutbarkeit erfüllt (vgl. Vernehmlassung vom 24. Oktober 2018, S. 7 f.).

**5.5.6** Im Umstand, dass sich die Vorinstanz unter den gegebenen Umständen für die Anordnung der vorliegenden Verwaltungsmassnahme – und damit auch gegen einen Verzicht auf die Anordnung einer Rechtsfolge im Sinne von Art. 169 Abs. 1 LwG – entschieden hat, kann daher weder eine Ermessensüberschreitung, ein Ermessensmissbrauch noch ein unangemessenes Handeln der Vorinstanz erblickt werden. Die Rüge der Beschwerdeführerin, die Vorinstanz habe mit dem Erlass der angefochtenen Verfügung das Ermessen überschritten oder zumindest nicht pflichtgemäss ausgeübt, ist ebenso unbegründet wie die geltend gemachte Verletzung des Verhältnismässigkeitsprinzips und der Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV).

**5.6** Im Ergebnis erweist sich das mit Dispositiv-Ziffer 1 der Verfügung vom 18. Juli 2018 angeordnete Verbot der Kennzeichnung der [osteuropäischen] Futtermittel als biologisches Produkt somit gestützt auf Art. 169 Abs. 1 Bst. c LwG als rechtmässig und angemessen. Die angefochtene Verfügung vom 18. Juli 2018 verstösst entgegen der Beschwerdeführerin weder gegen das Gesetzmässigkeitsprinzip noch verletzt die angeordnete Verwaltungsmassnahme auf andere Weise Bundesrecht (Art. 49 Bst. a VwVG). Das Vorgehen der Vorinstanz kann auch nicht als unangemessen im Sinne von Art. 49 Bst. c VwVG beanstandet werden. Die Beschwerde vom 20. August 2019 ist unbegründet und abzuweisen.

**6.**

Entsprechend dem Ausgang des Verfahrens sind die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 3'500.– der unterliegenden Beschwerdeführerin aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG und Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Der geschuldete Betrag von Fr. 3'500.– wird nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils mit dem geleisteten Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 3'500.– verrechnet.

**7.**

Der unterliegenden Beschwerdeführerin ist keine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG, Art. 7 Abs. 1 VGKE).

**Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:**

**1.**

Die Beschwerde wird abgewiesen.

**2.**

Die Verfahrenskosten von Fr. 3'500.– werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Der Betrag wird nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils mit dem geleisteten Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 3'500.– verrechnet.

**3.**

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

**4.**

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde);
- die Vorinstanz (Ref-Nr. [...]; Gerichtsurkunde);
- das Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (Gerichtsurkunde).

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Die vorsitzende Richterin:

Der Gerichtsschreiber:

Maria Amgwerd

Roger Mallepell

**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 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: 29. Oktober 2019