



Abteilung II
B-903/2022

Urteil vom 13. März 2023

Besetzung

Richterin Kathrin Dietrich (Vorsitz),
Richter Pietro Angeli-Busi, Richter Pascal Richard,
Gerichtsschreiberin Seraina Gut.

Parteien

A. _____ AG,
Beschwerdeführerin,
gegen

Bundesamt für Landwirtschaft BLW,
Agroscope,
Vorinstanz.

Gegenstand

Sanktionierung von Verstössen gegen die Futtermittelgesetz-
gebung (Bio-Verordnung); Verfügung vom 28. Januar 2022.

Sachverhalt:**A.**

Die A. _____ AG (nachfolgend: A. _____) handelt unter anderem mit Produkten für die Ernährung von landwirtschaftlichen Nutz- und Haustieren.

A.a Sie schloss mit der B. _____ (nachfolgend: B. _____) einen Vertrag über die Lieferung von total 43'000 kg Bio-Leinsamen ab. Diese Bio-Leinsamen wurden in Kasachstan produziert und in zwei Chargen zunächst nach Deutschland an die C. _____ GmbH (nachfolgend: C. _____) geliefert. Die eine Charge mit der Bezeichnung X. _____ (nachfolgend: X. _____) enthält 21'000 kg Bio-Leinsamen. Die andere Charge mit der Bezeichnung Y. _____ (nachfolgend: Y. _____) umfasst 22'000 kg Bio-Leinsamen. Beide Chargen sind Teil des Lots Z. _____.

Anlässlich des Wareneingangs der Chargen X. _____ und Y. _____ bei C. _____ wurden von beiden Chargen Proben genommen und in einem Labor analysiert. Gemäss Laborbericht vom 19. April 2021 bzw. 20. April 2021 betrug der Rückstandsgehalt von Cypermethrin in der Charge X. _____ 0.016 mg/kg und in der Charge Y. _____ 0.017 mg/kg.

Daraufhin meldete die deutsche Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung am (...) 2021 im Organic Farming Information System (nachfolgend: OFIS), dass in den Chargen X. _____ und Y. _____ Rückstände des Pestizids Cypermethrin vorgefunden worden seien. Die Zertifizierungsstelle des Produzenten in Kasachstan hatte zu diesem Zeitpunkt bereits aufgrund einer früheren OFIS-Meldung betreffend das Lot Z. _____ eine unangekündigte Kontrolle beim Produzenten dieser Chargen durchgeführt. Gestützt auf diese Kontrolle antwortete sie in der OFIS-Meldung vom (...) 2021, dass der Rückstand wahrscheinlich darauf zurückzuführen sei, dass die Leinsamen des Lots Z. _____ in einem Lagerraum aufbewahrt worden seien, der zuvor für die Lagerung von konventionellen Waren verwendet worden sei. Deshalb hat die Zertifizierungsstelle in Kasachstan am (...) 2021 Auflagen für den Export definiert, wonach jede einzelne Lieferung aus dem Lot Z. _____ vor dem Export im Labor auf Rückstände von Cypermethrin getestet werden müsse. Die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung akzeptierte diese Auflage und damit wurde der OFIS-Fall, welcher am (...) 2021 gemeldet worden war, abgeschlossen.

Das deutsche Landesamt für Gesundheit und Soziales hat der Zertifizierungsstelle der C._____ am 2. Juli 2021 daraufhin mitgeteilt, dass sie aufgrund der Unterlagen und des Abschlusses des OFIS-Falles keine Einwände gegen eine Vermarktung der Chargen X._____ und Y._____ mit dem Hinweis auf den ökologischen Landbau habe.

A.b A._____ importierte am 1. September 2021 die Charge X._____ aus Deutschland und lieferte sie über die B._____ an die D._____ AG (nachfolgend: D._____). Anlässlich des Wareneingangs liess die D._____ Proben dieser Bio-Leinsamen im Auftrag der B._____ auf Pestizidrückstände analysieren. In der A-Probe wurden am 20. September 2021 0.020 mg/kg Cypermethrin festgestellt. Die D._____ sperrte die Bio-Leinsamen daraufhin für die Verarbeitung als Bio-Futtermittel.

A.c Die danach von der B._____ an zwei verschiedene Labore in Auftrag gegebenen B-Proben wiesen ebenfalls Rückstände von Cypermethrin auf (0.026 mg/kg gemäss Prüfbericht vom 30. September 2021 und 0.023 mg/kg gemäss Prüfbericht vom 13. Oktober 2021).

A.d Am 29. Oktober 2021 bat A._____ die Zertifizierungsstelle bio.inspecta AG (nachfolgend: bio.inspecta) um eine Prüfung, ob die Leinsamen trotz des Rückstandes von Cypermethrin «im Rahmen der CH Bio-Verordnung bzw. des Bio Suisse Programms eingesetzt werden [dürfen]». A._____ verwies dabei auf die Freigabe der Ware durch die deutschen Bio-Kontrollbehörden.

A.e Bio.inspecta teilte A._____ am 10. November 2021 per E-Mail mit, dass aus ihrer Sicht ein «Fall 4B» vorliege und die Ware den Bio-Status nicht verliere. Dieser Entscheid stehe aber unter Vorbehalt des Entscheids der Vollzugsbehörde.

A._____ leitete diese E-Mail gleichentags Agroscope weiter und hängte dieser E-Mail unter anderem ein Formular für Rückstandsfälle im Bio-Bereich an.

A.f Am 18. November 2021 teilte Agroscope A._____ mit, dass sie den Bio-Status nicht bestätigen könne. Sie stützte sich dabei im Wesentlichen auf die OFIS-Meldung vom (...) 2021.

B.

Am 28. Januar 2022 verfügte Agroscope (nachfolgend: Vorinstanz) Folgendes:

1. Zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes wird gemäss Art. 169 Abs. 3 Bst. a LwG den bei der D._____ AG in (...) gesperrten 21'000 kg «Bio»-Leinsamen der Bio-Status aberkannt. Diese Ware kann in konventionellen Futtermitteln beigemischt werden.
2. Die A._____ AG wird gemäss Art. 169 Abs. 1 Bst. a LwG verwarnt. Im Wiederholungsfall drohen Sanktionen gemäss Art. 169 Abs. 1 Bst. b bis h, insbesondere der Entzug von Bewilligungen gemäss Bst. b und Belastung mit einem Betrag bis höchstens 10'000 Franken gemäss Bst. h.
3. Die A._____ AG wird dazu verpflichtet, eine Gebühr von CHF 400.– für die Ausfertigung dieser Verfügung zu bezahlen.
4. Der Totalbetrag von CHF 400.– ist innert 30 Tagen nach Rechtskraft dieser Verfügung mit beiliegendem Einzahlungsschein auf das Postcheckkonto von Agroscope einzuzahlen.

Die Vorinstanz erwog, dass A._____ als Bio-Futtermittel gekennzeichnete Leinsamen mit Rückständen von chemisch-synthetischen Hilfsmitteln (Pestizid Cypermethrin), die über dem Interventionswert liegen, aus Deutschland importiert und in Verkehr gebracht habe. Nachdem A._____ Kenntnis von den durch die D._____ aufgrund der Rückstände von Cypermethrin gesperrten Bio-Leinsamen erlangt habe, habe sie zuerst selber bei ihrem Lieferanten in Deutschland Abklärungen bezüglich dem Bio-Status der Ware getroffen. Erst dann habe sie den Rückstandsfall der Zertifizierungsstelle bio.inspecta und schliesslich auch der Vorinstanz gemeldet. Entgegen der Auffassung von A._____ und bio.inspecta gehe die Vorinstanz nicht davon aus, dass die Kontaminierung mit Cypermethrin auf Abdrift während der landwirtschaftlichen Produktion zurückzuführen sei. Vielmehr sei sie gestützt auf die Beurteilung der Zertifizierungsstelle des Produzenten gemäss OFIS-Meldung vom (...) 2021 der Ansicht, dass die Ware in einem pestizidbelasteten Lagerraum gelagert worden sei und die Ursache für die Kontaminierung hätte vermieden werden können. Die Vorinstanz stellte weiter fest, dass A._____ zwar grundsätzlich für den Import von Bio-Waren zertifiziert sei, nicht aber für den Import von Bio-Ölsaaten oder Bio-Leinsamen.

Insgesamt seien bei den betroffenen Leinsamen die Vorschriften für die Kennzeichnung von Bio-Produkten in der Schweiz nicht eingehalten worden. Sie dürften daher nicht als biologisch gekennzeichnet werden, auch

wenn die in Deutschland zuständige Behörde für den ökologischen Landbau sowie bio.inspecta zu einem anderen Ergebnis gelangt seien.

C.

Gegen diese Verfügung erhob A. _____ (nachfolgend: Beschwerdeführerin) am 24. Februar 2022 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht und beantragte, dass «generell ein in der EU geprüfter und für den Einsatz im Biobereich (EU-BIO) freigegebener Rohstoff in der Schweiz in Verkehr gebracht werden darf, sofern die technische Prüfung in der Schweiz nicht zu einem völlig anderen Ergebnis gelangt, als jenem in der EU» sowie eine «Freigabe der Chargen X. _____ und Y. _____ für den Einsatz als EU-Bio-Lein in CH-Biofutter».

Zur Begründung brachte sie im Wesentlichen vor, dass der Pestizidgehalt in den Leinsamen nur leicht erhöht sei und keine Gefahr für Mensch oder Tier bestanden habe oder bestehe. Nach Bekanntwerden des Pestizidrückstands habe sie sämtliche erforderliche Massnahmen getroffen, um eine Weiterverarbeitung zu verhindern. Sie sei zwar zum Zeitpunkt des Imports nicht für den Import von Bio-Ölsaaten zertifiziert gewesen. Dies sei aber ein reiner Formfehler und vorliegend nicht relevant.

Die Beschwerdeführerin stellte sich weiter auf den Standpunkt, dass die betroffenen Bio-Leinsamen vorschriftsgemäss von einem Drittland nach Deutschland eingeführt worden seien. In Deutschland seien sie dann trotz dem Rückstand von Cypermethrin als «EU biokonform» eingestuft worden. Sie müsse sich darauf verlassen können, dass ein in der Europäischen Union (nachfolgend: EU) geprüftes Produkt auch in der Schweiz eingesetzt bzw. verkauft werden dürfe, ohne dass Doppelkontrollen notwendig seien. Zudem hätten sowohl bio.inspecta als auch Bio Suisse der Verwendung als Bio-Leinsaat zugestimmt.

D.

Die Vorinstanz beantragte in ihrer Vernehmlassung vom 16. Mai 2022 die Abweisung der Beschwerde unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Beschwerdeführerin.

Sie weist im Wesentlichen darauf hin, dass der in der Schweiz festgestellte Rückstand an Cypermethrin mehr als das Doppelte des Interventionswertes von 0.01 mg/kg betrage und $\geq 10\%$ des zugelassenen Höchstwertes für konventionelle Leinsamen entspreche. Dieser vorliegend relevante Rückstandswert sei aus nicht nachvollziehbaren Gründen auch erheblich

höher als der in Deutschland protokollierte Wert. Weil diese Kontamination durch eine sorgfältige Reinigung des Lagerhauses hätte vermieden werden können, komme vorliegend keine fallweise Vermarktung der Leinsamen als «Bio-Ware» in Frage. Es sei unerheblich, ob eine Gefahr für Mensch und Tier bestehe.

Nach Ansicht der Vorinstanz stelle die fehlende Zertifizierung der Beschwerdeführerin für die Einfuhr von Bio-Ölsaaten nicht bloss ein Formfehler dar. Die betroffene Einfuhr sei weder von der Beschwerdeführerin noch von ihrer Bio-Zertifizierungsstelle kontrolliert worden. Nur die D. _____ habe im Rahmen ihres Monitorings die Pestizidrückstände bemerkt und die Ware gesperrt. Sie – und nicht die Beschwerdeführerin – habe dann auch die deswegen erforderlichen Massnahmen getroffen. Die Meldung der Beschwerdeführerin an die Vorinstanz über den Rückstand sei lediglich mit Verzögerung erfolgt.

Für die Aberkennung der Bio-Klassifizierung sei weiter die Vorinstanz zuständig, weshalb die Klassifizierung durch bio.inspecta nicht ausschlaggebend sei. Die Vorinstanz treffe diese Entscheidung auch unabhängig von einer allfälligen Zustimmung von Bio Suisse. Diese Zustimmung sei von der Beschwerdeführerin ohnehin nicht bewiesen worden.

E.

Auf Ersuchen des Bundesverwaltungsgerichts reichte die Beschwerdeführerin am 29. Juni 2022 eine Replik ein. Sie hielt an den Beschwerdeanträgen fest.

Dass der in der Schweiz gemessene Rückstandswert den Interventionswert erheblich überschreite, sei massiv übertrieben. Analysen würden immer gewissen Schwankungen unterliegen. Nach Ansicht der Beschwerdeführerin seien die toxikologischen Referenzwerte für den vorliegenden Fall nicht relevant. Entscheidend sei der gesetzlich festgelegte «Maximum Residue Level» gemäss «EU Pestizid Datenbank», der für Leinsamen bei 0.2 mg/kg liege.

Die Beschwerdeführerin sei davon ausgegangen, dass bei einem aus einem Drittland stammenden Produkt, welches in der EU verzollt und für den Einsatz im Bio-Bereich freigegeben worden sei, keine zusätzlichen Kontrollen notwendig seien. Die Beschwerdeführerin habe aufgrund der Prüfung in der EU auch angenommen, dass die Leinsamen frei von Pestiziden seien. Einen Zugriff auf das Rückverfolgungssystem «Traces» habe sie

nicht. Erst nachträglich habe sie dann erfahren, dass die Ware bereits beim Import in die EU Pestizidrückstände aufgewiesen habe. Die deutsche Kontrollbehörde habe das Produkt aber trotz Kenntnis des Rückstandes als biotauglich eingestuft.

Weiter reichte sie eine E-Mail von Bio Suisse ein, in welcher diese einer Verwendung der Leinsamen als EU-Bio Komponente in einem Knospe-Futtermittel nach der Freigabe durch die Vorinstanz grundsätzlich zugestimmt habe.

F.

Am 30. Juni 2022 forderte das Bundesverwaltungsgericht die Beschwerdeführerin auf, einen Beleg für die Verzollung bzw. Abfertigung zum freien Verkehr der betroffenen Leinsamen einzureichen.

Innert erstreckter Frist legte die Beschwerdeführerin am 19. Juli 2022 einige Dokumente zu den Akten.

G.

Mit Duplik vom 30. August 2022 hielt die Vorinstanz an ihren Anträgen fest und führte in Ergänzung zur Vernehmlassung und der angefochtenen Verfügung unter anderem aus, dass das letzte Analyseresultat selbst bei einer berücksichtigten Schwankung von -50% über dem Interventionswert liege. Eine Messunsicherheit werde vom Messergebnis jedoch nicht subtrahiert.

Ferner weise sie die Zertifizierungsstelle seit einigen Jahren regelmässig an, für bestimmte Importe aus Risikoländern, so auch für Leinsamen aus Kasachstan, zusätzlich risikobasierte Kontrollen durchzuführen. Die Beschwerdeführerin habe keine solche Massnahmen getroffen. Nur ihre Kundin sei im Rahmen ihrer Pflicht zur Selbstkontrolle tätig geworden.

Sodann nahm die Vorinstanz ebenfalls Stellung zu den vom Bundesverwaltungsgericht mit Zwischenverfügung vom 3. August 2022 gestellten Fragen betreffend Pflichten der Importeure und Zertifizierungsstellen beim Import eines biologischen Erzeugnisses.

H.

Die Beschwerdeführerin reichte am 21. September 2022 ihre Schlussbemerkungen ein. Sie betonte insbesondere, dass die Pestizidrückstände auf eine Verschleppung zurückzuführen seien, wie dies auch die deutsche Kontrollbehörde, bio.inspecta und Bio Suisse anerkannt hätten. Eine Pflicht

zur erneuten Analyse der Leinsamen in der Schweiz bestehe nicht und würde den Handel gefährden.

I.

Auf die weiteren Vorbringen der Parteien sowie zusätzliche Akten wird, soweit erforderlich und entscheidrelevant, in den Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Gemäss Art. 31 VGG beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 VwVG. 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 die Forschungsanstalt des Bundes für die Land- und Ernährungswirtschaft. Sie ist Teil der Vorinstanz und dieser unterstellt (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]). Da Agroscope keine eigene Rechtspersönlichkeit besitzt und entgegen ihrer Bezeichnung nicht als Anstalt im Rechtssinne gilt, sind Verfügungen von Agroscope der Vorinstanz zuzurechnen.

1.2 Die angefochtene Verfügung vom 28. Januar 2022 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 24. Februar 2022 zuständig.

1.3 Die Beschwerdeführerin hat am Verfahren vor der Vorinstanz teilgenommen und ist durch den angefochtenen Entscheid vom 28. Januar 2022 besonders berührt. Sie hat zudem ein als schutzwürdig anzuerkennendes Interesse an deren Aufhebung oder Änderung, weshalb sie zur Beschwerde legitimiert ist (Art. 48 Abs. 1 VwVG).

1.4 Streitgegenstand der gerichtlichen Prüfung ist das Rechtsverhältnis, das Gegenstand der angefochtenen Verfügung bildet, soweit es im Streit liegt. Was Streitgegenstand ist, bestimmt sich demnach durch den ange-

fochtenen Entscheid und die Parteibegehren, wobei der angefochtene Entscheid den möglichen Streitgegenstand begrenzt (BGE 133 II 35 E. 2; Urteil des BVGer B-2193/2021 vom 31. März 2022 E. 2.1; THOMAS FLÜCKIGER, in: Waldmann/Weissenberger, Praxiskommentar VwVG, 2. Aufl. 2016, Art. 7 N. 19; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER/KAYSER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 3. Aufl. 2022, Rz. 2.8). Fragen, über welche die erstinstanzlich verfügende Behörde nicht entschieden hat, darf die zweite Instanz nicht beurteilen, da andernfalls in die funktionelle Zuständigkeit der ersten Instanz eingegriffen würde (Urteil des BVGer A-1002/2016 vom 14. Oktober 2016 E. 1.3.1).

1.4.1 Die Vorinstanz hat mit der angefochtenen Verfügung zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustanden i.S.v. Art. 169 Abs. 3 Bst. a LwG den bei der D. _____ gesperrten 21'000 kg Leinsamen der Charge X. _____ den Bio-Status aberkannt (Dispositiv-Ziffer 1 der angefochtenen Verfügung). Ebenfalls hat sie die Beschwerdeführerin i.S.v. Art. 169 Abs. 1 Bst. a LwG verwarnt und im Wiederholungsfall Sanktionen gemäss Art. 169 Abs. 1 Bst. b bis h angedroht (Dispositiv-Ziffer 2 der angefochtenen Verfügung). Sodann hat sie die Beschwerdeführerin dazu verpflichtet, für die Ausfertigung der angefochtenen Verfügung eine Gebühr von Fr. 400.– zu bezahlen (Dispositiv-Ziffer 3 und 4 der angefochtenen Verfügung).

1.4.2 Die Beschwerdeführerin bestreitet vor Bundesverwaltungsgericht nicht nur die Rechtmässigkeit der Aberkennung des Bio-Status bei der bereits in die Schweiz importierten Charge X. _____ (Dispositivziffer 1 der angefochtenen Verfügung), sondern sie verlangt zusätzlich die Freigabe der Charge Y. _____ (umfassend 22'000 kg Leinsamen) als Bio-Futtermittel. Da sich die angefochtene Verfügung dazu nicht geäussert hat, geht das Begehren der Beschwerdeführerin bezüglich der Charge Y. _____ über den Streitgegenstand hinaus, weshalb darauf im vorliegenden Beschwerdeverfahren nicht einzutreten ist.

1.4.3 Weiter ist festzuhalten, dass die Beschwerdeführerin die übrigen Dispositiv-Ziffern der betroffenen Verfügung, insbesondere die Verwarnung gemäss Dispositiv-Ziffer 2, nicht angefochten hat, weshalb diese in Rechtskraft erwachsen sind.

Somit liegt vorliegend lediglich die Rechtmässigkeit der Aberkennung des Bio-Status bei den 21'000 kg Leinsamen mit der Chargennummer

X. _____ gemäss Dispositiv-Ziffer 1 der Verfügung vom 28. Januar 2022 im Streit.

1.5 Im Übrigen wurde die Beschwerde frist- und formgerecht eingereicht (vgl. Art. 56 Abs. 1 und 2 BöB und Art. 52 Abs. 1 VwVG) und auch der Kostenvorschuss wurde innerhalb der gesetzten Frist bezahlt (Art. 63 Abs. 4 VwVG).

Demnach ist – unter Vorbehalt der zuvor erwähnten Einschränkung (vgl. E. 1.4) – auf die Beschwerde einzutreten.

2.

2.1 Mit der Beschwerde vor Bundesverwaltungsgericht können die Verletzung von Bundesrecht (Art. 49 Bst. a VwVG) – einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens – sowie die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts (Art. 49 Bst. b VwVG) gerügt werden. Zudem prüft das Bundesverwaltungsgericht die Verfügung auf Angemessenheit hin (Art. 49 Bst. c VwVG).

2.2 Bei der Prüfung der Angemessenheit geht es um die Frage, ob der zu überprüfende Entscheid, den die Verwaltungsbehörde nach dem ihr zustehenden Ermessen im Einklang mit den allgemeinen Rechtsprinzipien in einem konkreten Fall getroffen hat, nicht zweckmässigerweise anders hätte ausfallen sollen (MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER/KAYSER, a.a.O., Rz. 2.192). Das Bundesverwaltungsgericht überprüft dabei den Entscheid der unteren Instanz, setzt sich aber nicht an deren Stelle. Fungiert als Vorinstanz eine gesetzlich vorgesehene unabhängige Fachinstanz mit besonderen Fachkenntnissen, so kann und soll das Gericht deren technisches Ermessen respektieren und nicht aus eigenem Gutdünken, sondern nur aus triftigen Gründen von der Beurteilung durch die zuständige Fachbehörde abweichen, jedenfalls soweit die Fachinstanz die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte geprüft und die erforderlichen Abklärungen sorgfältig und umfassend durchgeführt hat (BGE 142 II 451 E. 4.5.1 m.w.H.). Eine solche Fachbehörde ist auch die Vorinstanz (vgl. Art. 115 LwG und Art. 5 VLF).

3.

Grundsätzlich finden in einem Beschwerdeverfahren diejenigen Rechtsätze Anwendung, die bei der Erfüllung des rechtlich zu ordnenden oder zu Rechtsfolgen führenden Tatbestands Geltung hatten, es sei denn, der

Gesetzgeber habe eine davon abweichende (Übergangs-)Regelung getroffen (BGE 126 II 522 E. 3b/aa; Urteil des BVGer B-1014/2019 vom 24. Juli 2020 E. 3.2; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl. 2022, § 24 Rz. 549, 552).

Eine von diesem Grundsatz abweichende übergangsrechtliche Regelung liegt – soweit vorliegend interessierend – nicht vor. Der Fall ist deshalb nach dem Recht zu beurteilen, das im Zeitpunkt der Probeentnahme, d.h. im September 2021, galt.

Wo zwischenzeitlich relevante Bestimmungen materiell geändert worden sind, wird nachfolgend – soweit nötig – die dem massgeblichen Zeitpunkt entsprechende Fundstelle in der Amtlichen Sammlung des Bundesrechts (AS) zitiert, ansonsten die unveränderte Fassung der Systematischen Sammlung des Bundesrechts (SR).

4.

Das Verbot der Verwendung und des Inverkehrbringens von Produkten oder Kennzeichnungen zwecks Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes gemäss Art. 169 Abs. 3 Bst. a LwG setzt als zentrale Voraussetzung eine Widerhandlung gegen das LwG, dessen Ausführungsbestimmungen oder die gestützt darauf erlassenen Verfügungen voraus.

Die Beschwerdeführerin bestreitet im vorliegenden Fall, dass die von ihr importierten Leinsamen gegen Art. 3 der Verordnung über die biologische Landwirtschaft und die Kennzeichnung biologisch produzierter Erzeugnisse und Lebensmittel vom 22. September 1997 (Bio-Verordnung, SR 910.18) verstossen (s. E. 6). Die Vorinstanz verkenne, dass die Rückstände von Cypermethrin nur gering seien (s. E. 7) und eine zusätzliche Kontrolle aufgrund der «Freigabe» in Deutschland nicht notwendig gewesen sei (s. E. 8). Weiter gehe die Vorinstanz zu Unrecht von einem Verschulden der Produzentin sowie einem Mitverschulden der Beschwerdeführerin aus (s. E. 10.5). Der Entscheid der Vorinstanz stehe ferner im Widerspruch zur Freigabe der Leinsamen in Deutschland und verstosse daher gegen das Bundesgesetz vom 6. Oktober 1995 über die technischen Handelshemmnisse (THG; SR 946.51) (s. E. 11).

5.

Bevor diese Rügen nachfolgend geprüft werden, werden zum besseren Verständnis vorab kurz die relevanten rechtlichen Grundlagen wiedergegeben.

5.1 Das Landwirtschaftsgesetz regelt die gesetzlichen Rahmenbedingungen für die Kennzeichnung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen und deren Verarbeitungsprodukten in Art. 14 ff. LwG. Gestützt auf Art. 14 Abs. 1 LwG verfügt der Bundesrat über die Kompetenz, im Interesse der Glaubwürdigkeit und zur Förderung von Qualität und Absatz Vorschriften 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.

Bei Widerhandlungen gegen das LwG, dessen Ausführungsbestimmungen oder die gestützt darauf erlassenen Verfügungen können Massnahmen zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes ergriffen werden. In Art. 169 Abs. 3 LwG sind verschiedene solche Massnahmen aufgelistet, darunter auch ein «Verbot der Verwendung und des Inverkehrbringens von Produkten oder Kennzeichnungen» (Bst. a).

5.2 Die Verordnung über die Produktion und das Inverkehrbringen von Futtermitteln vom 26. Oktober 2011 (Futtermittel-Verordnung, FMV, SR 916.307) regelt die Einfuhr, die Produktion, die Verarbeitung, das Inverkehrbringen und die Verwendung von Futtermitteln für Nutz- und Heimtiere (Art. 1 FMV).

Wer Futtermittel produziert, einführt oder in Verkehr bringt, muss im Rahmen seiner Tätigkeit geeignete Massnahmen ergreifen, damit die Futtermittel den gesetzlichen Anforderungen entsprechen, von einwandfreier Qualität sind und nicht durch ungeeignete hygienische Bedingungen oder unangemessene Verpackungen beeinträchtigt werden. Die amtlichen Kontrollen entbinden nicht von der Pflicht zur Selbstkontrolle (Art. 42 Abs. 2 FMV).

5.3

5.3.1 Die – unter anderem – gestützt auf Art. 14 Abs. 1 LwG und in Ausführung des THG erlassene Bio-Verordnung gilt auch für die vorliegend interessierende Kennzeichnung von Futtermitteln als biologische Produkte (Art. 1 Abs. 1 aBst. c Bio-Verordnung, AS 2002 3731). Nach Art. 2 Abs. 1

Bio-Verordnung dürfen Futtermittel-Ausgangsprodukte als biologische Produkte gekennzeichnet werden, wenn sie nach dieser Verordnung produziert oder eingeführt sowie aufbereitet und vermarktet werden. Insbesondere ist der Einsatz von chemisch-synthetischen Hilfsstoffen und Zutaten grundsätzlich zu vermeiden (Art. 3 Bst. b Bio-Verordnung). Die Kennzeichnung als biologisches Erzeugnis darf weiter 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).

5.3.2 Im 2. Kapitel der Bio-Verordnung sind die Anforderungen an die biologische Produktion aufgeführt, so unter anderem auch die Vorschriften bezüglich Pflanzenschutz in Art. 11 Bio-Verordnung. Bei der Verarbeitung von Lebensmitteln und Futtermitteln sind die Anforderungen gemäss Kapitel 2a der Bio-Verordnung einzuhalten. Die Kennzeichnungsbestimmungen finden sich sodann im 3. Kapitel der Bio-Verordnung.

5.3.3 Ausländische Erzeugnisse unterliegen den Regelungen im 4. Kapitel der Bio-Verordnung. So setzt die Kennzeichnung eingeführter Erzeugnisse als biologische Erzeugnisse gemäss Art. 22 Bio-Verordnung voraus, dass diese nach Regeln produziert und aufbereitet sind, die jenen der Kapitel 2, 2a und 3 der Bio-Verordnung gleichwertig sind (Bst. a), und die Produktion einem Kontrollverfahren unterliegt, welches jenem des 5. Kapitels gleichwertig ist (aBst. b, AS 1997 2498). Die Vorinstanz 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). Zertifizierungsstellen und Kontrollbehörden, die nicht auf der Länderliste der Vorinstanz aufgeführt sind, aber aufgrund des Verfahrens nach Art. 16 der Verordnung (EG) Nr. 1235/2008 im Verzeichnis nach Art. 10 derselben Verordnung und im darin genannten Anhang IV in der jeweils in der EU geltenden Fassung aufgenommen sind, sind gemäss Art. 23a aAbs. 1 Bio-Verordnung (AS 2017 6083) ebenfalls anerkannt.

5.3.4 Für Einfuhren von ausländischen Erzeugnissen ist grundsätzlich eine Kontrollbescheinigung im System zur elektronischen Bescheinigung von Einfuhren biologischer Erzeugnisse der EU (Traces) nach der Verordnung (EG) Nr. 1235/2008 auszustellen (Art. 24 Abs. 1 Bio-Verordnung). Eine Ausnahme dazu findet sich jedoch im Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen (SR.0.916.026.81, nachfolgend: Agrarabkommen): Für Erzeugnisse aus

ökologischem Landbau, die im Gebiet der Abkommensparteien ihren Ursprung haben oder zum freien Verkehr abgefertigt wurden und unter die Gleichwertigkeitsregelung fallen, muss keine Kontrollbescheinigung vorgelegt werden (vgl. Art. 3 Abs. 3 des Anhangs 9 Agrarabkommen).

Für die Anforderungen an die Kontrollbescheinigung, deren Ausstellung und Prüfung sind insbesondere die Vorschriften in Art. 16a ff. der Verordnung des WBF über die biologische Landwirtschaft vom 22. September 1997 (SR 910.181, nachfolgend: WBF-Bio-Verordnung) hinzuzuziehen.

6.

Vor dem Hintergrund des soeben Dargelegten wird nachfolgend zuerst geprüft, ob die Vorinstanz zurecht eine Verletzung von Art. 3 Bio-Verordnung festgestellt hat.

6.1 Gemäss Art. 3 Bst. b Bio-Verordnung ist der Einsatz von chemisch-synthetischen Hilfsstoffen und Zutaten bei der Produktion, der Aufbereitung und der Vermarktung biologischer Erzeugnisse zu vermeiden. Dieser Grundsatz wird für den biologischen Pflanzenbau unter anderem durch Art. 11 Abs. 2 Bio-Verordnung konkretisiert. Nur wenn eine unmittelbare Bedrohung für die Kulturen besteht, können die vom WBF als zulässig festgelegten Pflanzenschutzmittel eingesetzt werden. Diese Pflanzenschutzmittel sind in Anhang 1 WBF-Bio-Verordnung (in der bis 31. Dezember 2021 geltenden Fassung) aufgelistet (Art. 1 der Verordnung). Die Vorschriften für den biologischen Pflanzenbau, damit auch der soeben erwähnte Art. 11 Bio-Verordnung, sind – wie vorne bereits ausgeführt – im Kapitel 2 der Bio-Verordnung erwähnt und müssen damit auch bei ausländischen Erzeugnissen eingehalten werden, damit sie als biologisch gekennzeichnet werden dürfen (Art. 22 Bst. a Bio-Verordnung).

6.2 Das Pflanzenschutzmittel Cypermethrin, von welchem Rückstände bei den importierten Leinsamen der Charge X. _____ gefunden wurden, ist im Anhang 1 der WBF-Bio-Verordnung nicht aufgeführt und daher in der biologischen Landwirtschaft nicht zugelassen. Auch die Beschwerdeführerin behauptet nichts Anderes. Doch sie ist der Ansicht, dass die betroffenen Leinsamen trotz des festgestellten Cypermethrin-Rückstands als biologisch gekennzeichnet werden dürfen.

6.3

6.3.1 Die Vorinstanz und das Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) haben im Rahmen ihrer Vollzugskompetenzen gemäss Art. 32 Abs. 5 Bio-Verordnung die Weisung zum Vorgehen bei Rückständen im Bio-Bereich vom 20. Dezember 2019 zur Bio-Verordnung (nachfolgend: Weisung BLW-BLV) erlassen. Diese 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. Die Weisung BLW-BLV zielt darauf ab, im Einzelfall die Einhaltung der gesetzlichen Anforderungen an die biologische Produktion und der lebens- und futtermittelrechtlichen Bestimmungen sicherzustellen sowie die Verhältnismässigkeit zu wahren. Für biologische Futtermittel sieht sie grundsätzlich das gleiche Vorgehen wie für biologische Lebensmittel vor (Ziffer 1 der Weisung BLW-BLV).

6.3.2 Die Weisung BLW-BLV richtet sich an die Zertifizierungsstellen und kantonalen Vollzugsorgane. Sie stellt inhaltlich eine Verwaltungsverordnung dar, welche die Durchführungsstellen bindet, jedoch im Unterschied zu einer Rechtsverordnung für Private keine Rechte oder Pflichten begründet. Das Bundesverwaltungsgericht ist als verwaltungsunabhängige Gerichtsstanz nicht an Verwaltungsverordnungen 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, 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, mitzuberücksichtigen (vgl. zum Ganzen Urteil des BVGer B-4751/2018 vom 18. Oktober 2019 E. 5.4.9.1 m.w.H.).

6.3.3 Die Zertifizierungsstellen und kantonalen Vollzugsorgane werden mit der Weisung BLW-BLV angehalten, im Fall eines Rückstandsfunds zunächst die relevante Rückstandskonzentration zu ermitteln, falls nötig Sofortmassnahmen zu ergreifen, die Ursache für die Rückstände zu eruieren und anschliessend Massnahmen zu treffen.

7.

Unter Bezugnahme auf diese Weisung bringt die Beschwerdeführerin vor, dass der Pestizidrückstand bei den betroffenen, aus dem Ausland stammenden Leinsamen nur leicht erhöht sei.

7.1

7.1.1 Die Beschwerdeführerin vertritt zunächst die Ansicht, dass für die Beurteilung des zulässigen Pestizidrückstandes der gesetzlich festgelegte «Maximum Residue Level» gemäss «EU Pestizid Datenbank» und nicht der toxikologische Referenzwert entscheidend sei. Weiter sei auch den Schwankungen bei Analysen Rechnung zu tragen. Der in der Schweiz gemessene Rückstandsgehalt sei deshalb nur als leicht erhöht zu beurteilen.

7.1.2 Darauf entgegnet die Vorinstanz, dass der nachgewiesene Rückstand an Cypermethrin, der in der Schweiz festgestellt worden sei, zwischen 0.020 mg/kg und 0.026 mg/kg liege. Der Wert sei doppelt so hoch wie der Interventionswert und damit nicht «leicht erhöht». Selbst bei Berücksichtigung einer Ergebnisschwankung von –50 % lägen die in der Schweiz festgestellten Analyseresultate noch immer über dem Interventionswert. Die Messunsicherheit werde aber in der Schweiz nicht vom Ergebnis subtrahiert. Auch der in Deutschland bei den Leinsamen der Charge X. _____ gemessene Rückstandswert von Cypermethrin in der Höhe von 0.016 mg/kg läge bereits über dem Interventionswert. Die Vorinstanz könne nicht restlos nachvollziehen, wieso der in der Schweiz gemessene Wert höher sei als derjenige in Deutschland, jedoch sei dieser Wert für die Einstufung des Produktes massgebend.

7.2

7.2.1 Die Fallunterscheidung in der Weisung BLW-BLV 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 ein (vgl. Weisung BLW-BLV, Tabelle 1 unter Ziffer 2.3):

Substanz	Fall	Höhe der Rückstandskonzentration
gemäss Bio-Verordnung zugelassen	1	Rückstandskonzentration < Rückstandshöchstgehalt
	2	Rückstandskonzentration ≥ Rückstandshöchstgehalt
gemäss Bio-Verordnung nicht zugelassen	3	Rückstandskonzentration ≤ Interventionswert
	4	Interventionswert < Rückstandsgehalt < Rückstandshöchstgehalt
	5	Rückstandskonzentration ≥ Rückstandshöchstgehalt

7.2.2 Gemäss den Erläuterungen im Anhang 1 der Weisung BLW-BLV stützt sich die Beurteilung der Rückstandskonzentration auf den Analysewert des Labors. 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. Der Rückstandshöchstgehalt definiert die höchste zulässige Konzentration eines Pestizidrückstands und ist für die verschiedenen Wirkstoffe in der Verordnung des EDI vom 16. Dezember 2016 über die Höchstgehalte für Pestizidrückstände in oder auf Erzeugnissen pflanzlicher und tierischer Herkunft (VPRH, SR 817.021.23) festgelegt. Die für Lebensmittel festgelegten Rückstandshöchstgehalte gelten auch für Futtermittel (vgl. Ziffer 3 der Weisung BLW-BLV). Der Rückstandshöchstgehalt für Cypermethrin beträgt bei Leinsamen gemäss Anhang 2 der VPRH 0.2 mg/kg.

7.3 Wie die Beschwerdeführerin im Beschwerdeverfahren nachträglich selber eingeräumt hat, ist eine Messunsicherheit nicht vom Analyseergebnis zu subtrahieren. Die in der Schweiz gemessenen Rückstandswerte von 0.020 bis 0.026 mg/kg liegen alle über dem Interventionswert von 0.010 mg/kg, was auch die Beschwerdeführerin nicht bestreitet. Der Rückstandshöchstgehalt von Cypermethrin von 0.2 mg/kg bei Leinsamen wird jedoch nicht überschritten.

Da es sich, wie bereits erwähnt, bei Cypermethrin um eine Substanz handelt, die gemäss Bio-Verordnung nicht zugelassen ist, sind die vorliegend betroffenen Leinsamen aufgrund der gemessenen Rückstandswerte ohne

Weiteres der Fallkategorie Nr. 4 zuzuordnen. Eine weitere Unterscheidung, ab wann ein Pestizidrückstand als erheblich zu betrachten ist, trifft die Weisung BLW-BLV nicht.

8.

Als nächstes ist zu prüfen, ob die Vorinstanz der Beschwerdeführerin berechtigterweise eine mangelhafte Selbstkontrolle vorwirft (vgl. Ziffer 2.4 Weisung BLW-BLV).

8.1 Jeder, der eine Kennzeichnung anbringen will, hat zu überprüfen, ob die Voraussetzungen für die Kennzeichnung erfüllt sind (Prinzip der Eigenverantwortung; vgl. Botschaft vom 27. Juni 1995 zum Agrarpaket 95, BBl 1995 IV 629, 660, nachfolgend: Botschaft Agrarpaket 95). Die Weisung BLW-BLV verweist für die Selbstkontrolle in Fussnote 6 im Kapitel 2.4 Ursachenfindung auf das 4. Kapitel der Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung vom 16. Dezember 2016 (LGV, SR 817.02). Da im vorliegenden Fall jedoch keine Lebensmittel oder Gebrauchsgegenstände, sondern Futtermittel betroffen sind, finden diese Vorschriften keine Anwendung. Allerdings sieht Art. 42 Abs. 2 FMV eine ähnliche Vorschrift für Futtermittelunternehmen vor: Wer Futtermittel produziert, einführt oder in Verkehr bringt, muss geeignete Massnahmen ergreifen, damit die Futtermittel unter anderem den gesetzlichen Anforderungen entsprechen. Die amtlichen Kontrollen entbinden nicht von der Pflicht zur Selbstkontrolle.

8.1.1 Die Beschwerdeführerin ist ohne Weiteres als Futtermittelunternehmen (vgl. Art. 3 Abs. 5 Bst. a FMV) zu qualifizieren. Sie ist für den Import und das Inverkehrbringen von Zusatzstoffen, Vormischungen und Einzel Futtermitteln sowie den Handel von Mischfuttermitteln registriert (vgl. Art. 47 Abs. 1 Bst. a FMV). Weiter ist sie im Sinne von Art. 48 Abs. 1 Bst. a FMV für den Import, Handel und Inverkehrbringen von Zusatzstoffen und Vormischungen zugelassen.

8.1.2 Beim Import von Leinsamen als Futtermittel hat die Beschwerdeführerin demnach im Sinne von Art. 42 Abs. 2 FMV sicherzustellen, dass die gesetzlichen Anforderungen erfüllt sind. Von besonderer Relevanz sind vorliegend auch die Grundsätze zur Kennzeichnung von Futtermitteln, die sich in Art. 12 FMV finden. Es sind Kennzeichnungen zu vermeiden, die die Verwenderin oder den Verwender irreführen, insbesondere im Hinblick auf das Herstellungsverfahren. Die biologische Produktion ist ein solches Herstellungsverfahren (vgl. AZRA DIZDAREVIC, in: Roland Norer [Hrsg.], Land-

wirtschaftsgesetz [LwG], 2019, Art. 14 N. 23, nachfolgend: LwG Kommentar). Deshalb müssen Futtermittelunternehmen auch geeignete Massnahmen zur Einhaltung der Kennzeichnungsvorschriften der Bio-Verordnung treffen, wenn sie ein Futtermittel als biologisch kennzeichnen möchten. Ansonsten riskieren sie, bei einem nicht nach den Vorschriften der Bio-Verordnung hergestellten Futtermittel die Verwenderin oder den Verwender durch die Kennzeichnung als biologisches Erzeugnis irrezuführen.

8.2 Nach Ansicht der Vorinstanz ist die Selbstkontrolle bei der Beschwerdeführerin mangelhaft gewesen. Einerseits sei sie nicht für den Import von Bio-Leinsamen zertifiziert gewesen (s. E. 8.3). Andererseits habe die Beschwerdeführerin keine Analysen durchgeführt, obwohl die Leinsamen ein erhöhtes Risiko von Pestizidrückständen aufweisen würden (s. E. 8.4).

8.3

8.3.1 Die Beschwerdeführerin hält es erst einmal für ein Versehen, dass sie für den Import der Leinsamen keine Zertifizierung vorlegen konnte.

Die Vorinstanz weist demgegenüber wiederholt darauf hin, dass die Zertifizierung eine Voraussetzung für die Kennzeichnung von Erzeugnissen als biologisch darstelle.

8.3.2 Wie bereits erwähnt ist auch die Einfuhr und die Vermarktung der Erzeugnisse zu zertifizieren (Art. 2 Abs. 5 Bio-Verordnung). Diese Zertifizierungspflicht ersetzt die Selbstverantwortung derjenigen, die ein Erzeugnis als biologisch kennzeichnen wollen, jedoch nicht (vgl. LUCIE VON BÜREN, Akkreditierte Zertifizierung im gesetzlich geregelten Bereich, 2013, S. 90 und 92). Die Inverkehrbringer haben von sich aus eine akkreditierte Stelle mit der Zertifizierung zu betrauen (VON BÜREN, a.a.O., S. 57). Diese Zertifizierungsstellen kontrollieren die Einhaltung der Vorschriften durch die Unternehmen, indem sie beispielsweise gemäss Art. 30 Bio-Verordnung angekündigte und unangekündigte Kontrollbesuche sowie Stichprobenkontrollen durchführen. Weiter obliegt den Zertifizierungsstellen bei der Einfuhr von Erzeugnissen auch eine Prüfpflicht, welche unter anderem eine systematische Dokumentenprüfung, stichprobenartige Identitätskontrollen und Warenkontrollen aufgrund einer Risikobewertung umfasst (Art. 16d WBF-Bio-Verordnung).

8.3.3 Zum Zeitpunkt des Imports, also am 1. September 2020, war die Beschwerdeführerin unbestritten weder für den Import oder Handel von Leinsamen noch für Ölsaaten oder Futtermittel im Rahmen der Bio-Verordnung

zertifiziert. Dies hatte zur Folge, dass die Zertifizierungsstelle auch ihre Kontrollpflichten in Bezug auf den Leinsamenimport nicht wahrnehmen konnte. Es kann vorliegend offengelassen werden, ob die betroffenen Leinsamen bereits aufgrund der fehlenden Zertifizierung der Beschwerdeführerin für den Import von Bio-Leinsamen nicht als biologisches Futtermittel hätten gekennzeichnet werden dürfen oder ob der Beschwerdeführerin nur schon deswegen eine mangelhafte Selbstkontrolle vorgeworfen werden kann.

8.4 Es ist weiter umstritten, ob die Beschwerdeführerin im Rahmen ihrer Pflicht zur Selbstkontrolle die Leinsamen in der Schweiz erneut auf Pestizidrückstände hätte analysieren lassen müssen.

8.4.1 Die Beschwerdeführerin stellt sich diesbezüglich auf den Standpunkt, dass die Leinsamen rechtmässig von einem Drittland nach Deutschland eingeführt worden seien und eine Kontrollbescheinigung vorhanden sei. Deshalb sei gar keine zusätzliche Analyse oder Prüfung der Leinsamen in der Schweiz notwendig gewesen. Weil die deutsche Behörde die Leinsamen als biotauglich freigegeben habe, sei die Beschwerdeführerin auch davon ausgegangen, dass die Leinsamen frei von Pestiziden sein müssen.

8.4.2 Darauf entgegnet die Vorinstanz, der Pestizidrückstandswert habe den Interventionswert bereits zum Zeitpunkt des Imports überschritten. Ob die für den Import verwendeten Begleitdokumente und Kontrollbescheinigung vorhanden und in Ordnung seien, werde nicht durch die Vorinstanz beurteilt. Sie wirft der Beschwerdeführerin insbesondere vor, dass sie besondere Massnahmen hätte treffen müssen, um das Risiko des Inverkehrbringens von kontaminierter Ware zu verhindern und verweist auf ein der Duplik beigelegtes Schreiben vom 18. Januar 2021, in welchem sie den Zertifizierungsstellen in der Schweiz zusätzliche risikobasierte Kontrollen für bestimmte Importe, u.a. Leinsamen, aus gewissen Ländern, darunter auch Kasachstan, empfohlen habe. Gemäss diesem Empfehlungsschreiben sollen die Zertifizierungsstellen unter anderem die Importeure und Erstpempfänger anweisen, von jeder Sendung mindestens eine Probe zu ziehen und in der Schweiz analysieren zu lassen. Auch Sendungen, die beispielsweise aus Kasachstan über ein weiteres «Drittland» in die Schweiz importiert werden, sind gemäss Schreiben von dieser Empfehlung betroffen.

8.4.3 Im Anhang 1 zur Weisung BLW-BLV wird darauf hingewiesen, dass eine mangelhafte Selbstkontrolle auch dann vorliegt, wenn bestehende Anweisungen zur Rückstandsvermeidung wie z.B. Auflagen, Leitlinien, Weisungen und Merkblätter nicht eingehalten werden. Das von der Vorinstanz vorgelegte Empfehlungsschreiben richtete sich jedoch an die Zertifizierungsstellen und nicht an die Importeure. Da die Beschwerdeführerin für den Import von Leinsamen gar nicht zertifiziert war, konnte sie auch nicht von einer Zertifizierungsstelle zur Probenahme aufgefordert werden.

8.4.4 Die besonderen Massnahmen beim Import von Produkten aus Kasachstan werden hingegen nicht erst seit dem Jahr 2021 empfohlen. Bereits anfangs des Jahres 2017 hat die Zertifizierungsstelle der Beschwerdeführerin auf ihrer Webseite darauf aufmerksam gemacht, dass gemäss Vorinstanz beim Import von Bio-Produkten aus Kasachstan und weiteren Ländern immer noch zusätzliche risikobasierte Kontrollen notwendig seien (bio.inspecta, Zusätzliche risikobasierte Kontrollen von Importen von Bio-Produkten aus Kasachstan, Russland und der Ukraine, 27. Februar 2017, <http://newsletter.solution.ch/_front/htmlarchiv.php?myk=4414_1XIYCRJO8URJ>, abgerufen am 04.01.2023). Empfohlen werden von der Zertifizierungsstelle unter anderem Probenahmen und Pestizidanalysen jeder Sendung vor der Vermarktung.

Aufgrund dieser erwähnten öffentlich zugänglichen Information der Zertifizierungsstelle auf ihrer Webseite ist der Vorinstanz im Hinblick auf die Selbstkontrolle deshalb zuzustimmen, wenn sie vorbringt, dass sich die Beschwerdeführerin des Risikos einer Kontamination beim Import von Leinsamen aus Kasachstan hätte bewusst sein müssen. Der Umstand, dass die Beschwerdeführerin trotzdem keinen Anlass für eine Probenahme oder Analyse sah, lässt begründete Zweifel an der Wahrnehmung ihrer Pflicht zur Selbstkontrolle aufkommen. Unternehmen, die Produkte als biologisch kennzeichnen möchten, haben gemäss Anhang 1 der Bio-Verordnung Kontrollvorkehrungen zu treffen. Unter anderem sind sie verpflichtet, Massnahmen zur Einhaltung der Vorschriften der Bio-Verordnung sowie Vorkehrungen zur Minimierung des Kontaminationsrisikos aufzustellen und diese ihrer Zertifizierungsstelle zur Prüfung zu unterbreiten (Anhang 1, Ziffer 1.1 Bio-Verordnung). Eine solche Massnahme bzw. Vorkehrung hätte vorliegend darin bestehen können, Produkte mit einem erhöhten Kontaminationsrisiko – wie beispielsweise Leinsamen aus Kasachstan – erneut zu beproben und zu analysieren.

8.4.5 Das Argument der Beschwerdeführerin, dass sie selber keinen Zugang zum Rückverfolgungssystem Traces und OFIS habe und daher gar keine Kenntnis von den Pestizidrückständen hätte haben können, wirkt sich vorliegend ebenfalls nicht zu ihren Gunsten aus. Es wäre an ihr gelegen, sich für den Import von Leinsamen zertifizieren zu lassen und sich damit der Kontrolle ihrer Zertifizierungsstelle zu unterstellen, welche aufgrund ihrer Pflichten mutmasslich über Zugangsrechte zu Traces verfügt (vgl. Art. 24 Abs. 3 Bio-Verordnung). Ebenfalls wäre es der Beschwerdeführerin möglich gewesen, sich bei ihrem Lieferanten über die Pestizidanalysen der betroffenen Leinsamen zu erkundigen. Dies ist insbesondere in den Fällen angezeigt, in denen wie vorliegend ein erhöhtes Kontaminationsrisiko besteht.

8.4.6 Die Beschwerdeführerin verkennt auch, dass sie sich nicht von ihrer Pflicht zur Selbstkontrolle befreien kann, wenn sie ein Erzeugnis importiert, welches in der EU rechtmässig in Verkehr gebracht wurde.

8.4.7 In diesem Zusammenhang zu wiederholen ist (vgl. dazu bereits E. 7.1.2), dass bereits der in Deutschland gemessene Rückstand an Cypermethrin von 0.016 mg/kg den Interventionswert übersteigt, weshalb fraglich ist, ob die Leinsamen der Charge X. _____ in Deutschland rechtmässig als Bio-Futtermittel in Verkehr gebracht wurden. Die in der Schweiz bei den betroffenen Leinsamen festgestellten Rückstandswerte von 0.020-0.026 mg/kg liegen aber ohnehin höher als der in Deutschland dokumentierte Wert, was auch die Beschwerdeführerin nicht bestreitet. Ob die zusätzliche Verschmutzung mit Cypermethrin auf dem Transport oder bei der Zwischenlagerung erfolgt ist oder ob die Probe von einem stärker belasteten Teil der Charge gezogen wurde, ist gemäss Vorinstanz nicht bekannt. Dass die deutsche Behörde bzw. Zertifizierungsstelle auch bei einem Rückstand von Cypermethrin in der Höhe von 0.020-0.026 mg/kg eine Freigabe der Leinsamen als Bio-Futtermittel erteilt hätte, muss aber bezweifelt werden und wird von der Beschwerdeführerin auch nicht behauptet.

8.5 Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin unterstehen ausländische Bio-Erzeugnisse, die bereits in der EU rechtmässig in Verkehr sind, in der Schweiz nicht einem zusätzlichen staatlichen Bewilligungsverfahren. Ausländische Erzeugnisse dürfen gestützt auf Art. 22 Bio-Verordnung grundsätzlich ohne Weiteres als biologisch gekennzeichnet werden, wenn sie unter der Einhaltung von Regeln, die der Bio-Verordnung gleichwertig sind, produziert und kontrolliert worden sind. Der Verordnungsgeber hat

auch diese Erzeugnisse lediglich den Prüf- und Kontrollpflichten der Zertifizierungsstellen unterstellt, wobei deren Umfang und Häufigkeit von einer Risikobewertung abhängen kann (vgl. u.a. Art. 30a^{bis} Bio-Verordnung und Art. 16d Abs. 1 WBF-Bio-Verordnung). Im Sinne dieses risikobasierten Ansatzes empfiehlt die Vorinstanz den Zertifizierungsstellen seit Jahren aber zusätzliche Kontrollen bei der Einfuhr von bestimmten Erzeugnissen aus spezifischen Ländern, z.B. auch bei Leinsamen aus Kasachstan (vgl. E. 8.4.2). Die Prüf- und Kontrollpflichten der Zertifizierungsstellen ersetzen die primäre Selbstverantwortung des Einfuhrunternehmens zur Einhaltung der Vorschriften zudem nicht (vgl. VON BÜREN, a.a.O., S. 88). Auch die Vorinstanz hat lediglich auf diese Selbstkontrolle, die risikobasiert durchgeführt werden kann, aufmerksam gemacht. Diejenigen, die eine Kennzeichnung anbringen bzw. beibehalten wollen, haben ihrerseits ebenfalls sicherzustellen, dass die Kennzeichnungsanforderungen erfüllt sind. Dieses Prinzip der Eigenverantwortung liegt nicht nur der Bio-Verordnung und der FMV zugrunde, sondern auch dem THG. Die Verantwortung für die Konformität eines Produkts trägt die Person, die das Erzeugnis in Verkehr bringt, unabhängig davon, ob eine Fremdbewertung vorliegt (Botschaft vom 15. Februar 1995 zu einem Bundesgesetz über die technischen Handelshemmnisse [THG], BBl 1995 521, 574). Die Rüge der Beschwerdeführerin, die Vorinstanz verletze mit ihrem Hinweis auf die Selbstkontrolle auch das THG, zielt bereits deshalb ins Leere (vgl. zusätzlich E. 11 zur Einhaltung des THG).

8.6 Eine Gesamtbetrachtung des Verhaltens der Beschwerdeführerin lässt deshalb den Schluss zu, dass ihr – neben der Zertifizierung – mehrere Massnahmen zur Verfügung gestanden wären, um zu verhindern, dass Futtermittel, die den Vorschriften der Bio-Verordnung nicht genügen, fälschlicherweise als biologisch gekennzeichnet werden. Stattdessen hat sich die Beschwerdeführerin damit begnügt, sich ohne (genaue) Prüfung auf die Kennzeichnung «EU-Bio» zu verlassen. Dass die Vorinstanz eine mangelhafte Selbstkontrolle der Beschwerdeführerin feststellte, ist deshalb nicht zu beanstanden.

9.

Als Zwischenfazit ist festzuhalten, dass der Rückstand des Pestizids Cypermethrin bei den betroffenen importierten Leinsamen der Charge X. _____ den Interventionswert übersteigt. Art. 3 Bst. b Bio-Verordnung, der festhält, dass der Einsatz von chemisch-synthetischen Hilfsstoffen und

Zutaten vermieden werden muss, wurde somit verletzt. Ferner ist die Beschwerdeführerin ihrer Pflicht zur Selbstkontrolle nur unzureichend nachgekommen.

10.

Als nächstes ist zu prüfen, ob sich die von der Vorinstanz deshalb verfügte Aberkennung des Bio-Status als verhältnismässig erweist.

10.1 Stellt die Vorinstanz Verstösse bei Futtermitteln fest, so trifft sie die erforderlichen Verwaltungsmassnahmen (Art. 34a Abs. 2 Bio-Verordnung), welche das LwG insbesondere in Art. 169 LwG regelt.

10.2 Bei den in Art. 169 LwG vorgesehenen Massnahmen – insbesondere auch beim Verbot der Verwendung und des Inverkehrbringens von Produkten oder Kennzeichnungen i.S.v. Art. 169 Abs. 3 Bst. a LwG – handelt es sich um verwaltungsrechtliche Massnahmen. Diese sind im Einklang mit dem Gebot der Verhältnismässigkeit zu treffen (ROLAND NORER, Handbuch zum Agrarrecht, 2017, Rz. 241; ANDREAS WASSERFALLEN, in: LwG Kommentar, Art. 169 N. 3). Diesem Gebot entsprechend muss eine Massnahme geeignet, erforderlich und zumutbar sein. Ersteres ist der Fall, wenn das im öffentlichen Interesse verfolgte Ziel mit der Massnahme erreicht werden kann oder diese zur Zielerreichung einen nicht zu vernachlässigenden Beitrag leistet. Die Erforderlichkeit ist zu bejahen, wenn die Massnahme in sachlicher, räumlicher, zeitlicher und persönlicher Hinsicht nicht über das hinausgeht, was für die Erreichung des verfolgten Ziels notwendig ist. Zumutbar ist eine Massnahme schliesslich, wenn das mit der Massnahme verfolgte Ziel in einem vernünftigen Verhältnis zu deren Auswirkungen steht. Ob dies der Fall ist, ist durch Abwägung aller berührten Interessen zu bestimmen (vgl. dazu statt vieler BGE 142 I 49 E. 9.1; vgl. TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, a.a.O., § 21). Art. 169 Abs. 1 LwG sieht vor, dass die Vorinstanz bei Widerhandlungen gegen dieses Gesetz, dessen Ausführungsbestimmungen oder die gestützt darauf erlassenen Verfügungen die in den Bst. a–h vorgesehenen Massnahmen und für die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes zusätzlich die Massnahmen in Art. 169 Abs. 3 Bst. a–d LwG ergreifen *kann*. Die Vorinstanz verfügt bei der Verhängung einer Verwaltungssanktion somit über ein eigenes Entschliessungsermessen. Den diesbezüglichen Ermessensspielraum hat das Bundesverwaltungsgericht zu respektieren und nicht sein Ermessen an die Stelle desjenigen der Vorinstanz zu setzen (Urteile des BVGer B-1854/2021 vom 5. Juli 2022 E. 10.4, B-5431/2013 vom 17. November 2014 E. 5.3 m.w.H.).

10.3 Futtermittel dürfen nur dann als biologisch gekennzeichnet werden, wenn sie die Voraussetzungen gemäss Bio-Verordnung erfüllen. Dies dient insbesondere dem Schutz der Konsumentinnen und Konsumenten vor irreführenden Kennzeichnungen, wie die Vorinstanz zurecht vorgebracht hat. Weil bei den Leinsamen der Charge X. _____ unzulässige Pestizidrückstände festgestellt wurden und die Beschwerdeführerin ihrer Pflicht zur Selbstkontrolle nicht nachgekommen ist, sind die Voraussetzungen für eine Bio-Kennzeichnung nicht gegeben. Eine Aberkennung des Bio-Status ist geeignet, die Konsumentinnen und Konsumenten vor irreführenden Kennzeichnungen zu schützen.

10.4 Von der Massnahme der Vorinstanz sind zudem nur die Leinsamen der nachweislich pestizidbelasteten Charge X. _____ betroffen. Die Vorinstanz erlaubte überdies die Beimischung dieser Leinsamen in konventionelle Futtermittel. Die Aberkennung des Bio-Status geht demzufolge nicht über das hinaus, was zur Erreichung des Ziels notwendig ist, was vorliegend auch von der Beschwerdeführerin nicht geltend gemacht wird.

10.5 Zu prüfen bleibt schliesslich noch die Zumutbarkeit der verfügten Massnahme. Bei der dabei vorzunehmenden Abwägung der betroffenen öffentlichen und privaten Interessen ist dem Verschulden der Beschwerdeführerin ebenfalls Rechnung zu tragen (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 5. Juli 2022 B-1854/2021 E. 10.1.8).

10.5.1 So berücksichtigt auch die Weisung BLW-BLV bei der Entscheidung über die Vermarktung eines pestizidbelasteten Produkts die Ursache für die Kontamination und das Selbstverschulden (vgl. Weisung BLW-BLV, Tabelle 2 unter Ziffer 2.4):

	Ursache	Selbstverschulden	Selbstkontrolle (inkl. Rückverfolgbarkeit)
A	nicht eruierbar	nicht eruierbar	eingehalten
B	Einwirkung von Anwendungen Dritter	kein Selbstverschulden	eingehalten
C	mangelhafte Selbstkontrolle in der Bio-Kette	Selbstverschulden	nicht eingehalten
D	unzulässige Handlung in der Bio-Kette	Selbstverschulden	nicht eingehalten
E	mangelhafte Rückverfolgbarkeit in der Bio-Kette	Selbstverschulden	nicht eingehalten

Für die entsprechenden Unterkategorien der Rückstandsfälle vom Falltyp Nr. 4 schliesst die Weisung BLW-BLV gemäss Tabelle 3 unter Ziffer 2.5 eine Vermarktung der Ware als Bio bei Fällen des Typs Nr. 4C, D und E aus. Liegt ein Fall 4A oder B vor, erfordert der Entscheid, ob eine Vermarktung von Futtermitteln als «Bio» trotz des festgestellten Rückstands der nicht zugelassenen Substanz möglich ist, eine Einzelfallbeurteilung unter Einbezug der Vorinstanz. Der endgültige Entscheid der Vorinstanz bleibt vorbehalten und soll der Konsumentenerwartung und damit dem Täuschungsaspekt besonders Rechnung tragen (vgl. Weisung BLW-BLV, Fussnote Nr. 3 zur Tabelle 3 unter Ziffer 2.5 und Ziffer 3).

10.5.2 Die Parteien sind sich vorliegend nicht einig, ob die Pestizidrückstände auf eine Dritteinwirkung oder ein Selbstverschulden der Beschwerdeführerin zurückzuführen sind.

10.5.3 Die Beschwerdeführerin geht davon aus, dass die Leinsamen wegen Abdrift während der landwirtschaftlichen Produktion in Kasachstan einen Rückstand aufweisen würden, ohne dies substantiiert zu begründen. In diesen Fällen würde die Zertifizierungsstelle den Fall als «unverschuldet» einstufen.

10.5.4 Bio.inspecta, die vom BLW vom BLW gestützt auf Art. 28 Bio-Verordnung als Zertifizierungsstelle zugelassen ist, hält in einer E-Mail vom 10. November 2021 fest, dass die Ursache für den Pestizidrückstand nicht eruierbar sei. Sie gehe davon aus, dass der Rückstand auf Abdrift während der landwirtschaftlichen Produktion zurückzuführen sei. Gestützt auf diese Annahme qualifiziere sie den vorliegenden Sachverhalt als «Fall 4B».

10.5.5 In der angefochtenen Verfügung weicht die Vorinstanz von dieser Einschätzung der bio.inspecta ab, was von der Beschwerdeführerin kritisiert wird.

Die für den Vollzug der Bio-Verordnung zuständige Vorinstanz kann gestützt auf Art. 31 Bio-Verordnung die Konformität eines Produkts zu Gunsten wie auch zu Ungunsten der zertifizierungspflichtigen Unternehmung anders beurteilen als die Zertifizierungsstelle, der im vorliegenden Zusammenhang keine Verfügungskompetenz zukommt (vgl. VON BÜREN, a.a.O., S. 144 und 315). Da die Zertifizierungsstellen als Fachorganisationen allerdings ausgewiesene Sachverständige mit einer breiten Erfahrung und einem hohen Fachwissen sind, darf eine 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 (Urteil B-4751/2018 E. 5.4.10.1 m.w.H.).

Ob die Vorinstanz ihre abweichende Einschätzung auf sachlich begründete Vorbehalte abstützen konnte, ist daher nachfolgend näher zu prüfen.

10.5.5.1 Vorab ist anzuführen, dass aus den Akten nicht ersichtlich ist, welche Unterlagen der bio.inspecta für ihre Beurteilung zur Verfügung standen bzw. auf welchen Dokumenten ihre Annahmen beruhen. In der äusserst knappen E-Mail der bio.inspecta an die Beschwerdeführerin vom 10. November 2021 lässt sich auch keine substantiierte Begründung finden.

10.5.5.2 Die Vorinstanz stützt sich bei ihrer Beurteilung auf die OFIS-Meldung vom (...) 2021, konkret auf den Abschnitt «Reply from recognised control body in third country». Daraus ist ersichtlich, dass die Zertifizierungsstelle in Kasachstan aufgrund einer früheren OFIS-Meldung, die ebenfalls das Lot Z. _____ betraf, eine unangekündigte Inspektion beim Produzenten der vorliegend im Streit liegenden Bio-Leinsamen durchgeführt hat. Die zwei während dieser Inspektion gezogenen Proben wiesen

gemäss Analyse keine Cypermethrin-Rückstände auf. Das Feld des Produzenten, auf welchem die Leinsamen des Lots Z. _____ gepflanzt worden seien, grenze zwar an konventionell genutzte Felder an, doch seien sie durch Pufferzonen, wie etwa Feldwege und natürliche Gras- und Schutzzonen, getrennt. Die kasachstanische Zertifizierungsstelle hält daher und im Einklang mit der Ursachenanalyse des Produzenten fest, dass eine Kontamination wahrscheinlich auf die Lagerung zurückzuführen sei. Denn das Lagerhaus, in welchem auch das Lot Z. _____ gelagert worden sei, sei zuvor für die Lagerung von konventionellen Produkten genutzt worden. Es sei möglich, dass vor allem diejenigen Leinsamen betroffen seien, die direkt mit den Wänden in Berührung gekommen seien.

10.5.5.3 Diese soeben ausgeführte und nachvollziehbare Beurteilung der in Kasachstan ansässigen Zertifizierungsstelle, die ihren Entscheid auf eine unangekündigte Kontrolle beim Produzenten stützte, stellt einen genügenden sachlichen Grund für das Abweichen der Vorinstanz von der unbegründeten Einschätzung der Zertifizierungsstelle bio.inspecta dar. Auch der Produzent der Leinsamen geht offenbar davon aus, dass die Lagerung für die Kontamination ursächlich sei. Es ist daher nicht zu beanstanden, dass sich die Vorinstanz auf die Angaben der Zertifizierungsstelle und des Produzenten in Kasachstan stützt und folglich – anders als bio.inspecta – zum Schluss gelangt, dass die Kontamination der Leinsamen auf ein Verschulden des Produzenten zurückzuführen ist.

10.5.6 Es ist aber ebenfalls zu berücksichtigen, dass die Leinsamen der Charge X. _____ bereits an die Kundin der Beschwerdeführerin ausgeliefert worden sind, ohne dass die Beschwerdeführerin ihrer Pflicht zur Selbstkontrolle nachgekommen ist (vgl. E. 8.6). Weil die Beschwerdeführerin hätte wissen müssen, dass eine Zertifizierung für den Import von Leinsamen erforderlich ist und sie auch damit rechnen musste, dass Leinsamen aus Kasachstan ein erhöhtes Kontaminationsrisiko aufweisen, handelte sie zumindest grobfahrlässig. Damit trägt sie immerhin ein Mitverschulden daran, dass als biologisch gekennzeichnete Leinsamen in Verkehr gebracht wurden, obwohl diese die Voraussetzungen der Bio-Verordnung für die Kennzeichnung aufgrund des Pestizidrückstandsgehalts nicht erfüllen.

10.5.7 Dieser Pestizidrückstandsgehalt wird von der Beschwerdeführerin auch nicht bestritten. Sie wendet lediglich ein, dass dieser Rückstandsgehalt nur leicht erhöht sei. Diesbezüglich ist ihr nicht zu folgen, denn die in

der Schweiz gemessenen Rückstandswerte von 0.020–0.026 mg/kg betragen mindestens das Doppelte des Interventionswerts.

10.5.8 Aufgrund dieses deutlich überhöhten Pestizidrückstandsgehalts und dem zumindest grobfahrlässigen Verhalten der Beschwerdeführerin, ist der Schutz der Konsumentinnen und Konsumenten vor irreführenden Kennzeichnungen höher zu gewichten als das wirtschaftliche Interesse der Beschwerdeführerin, die Leinsamen als biologische Ware vermarkten zu können. Die von der Vorinstanz verfügte Massnahme ist daher ebenfalls zumutbar.

10.6 Die Aberkennung des Bio-Status zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes ist folglich verhältnismässig und die Vorinstanz verletzt mit dem Erlass der Massnahme gemäss Dispositiv-Ziffer 1 der angefochtenen Verfügung ihren Ermessensspielraum nicht.

11.

Dass die in Deutschland zuständige Behörde oder Zertifizierungsstelle die Leinsamen der Charge X. _____ für die Vermarktung mit Hinweis auf den ökologischen Landbau freigegeben hat, ändert an diesem Ergebnis nichts. An der Rechtmässigkeit dieser Freigabe bestehen ohnehin Zweifel (vgl. E. 8.4.7). Technische Vorschriften – wie sie auch in der Bio-Verordnung enthalten sind (Botschaft Agrarpaket 95, BBl 1995 IV 629, 667; VON BÜREN, a.a.O., S. 89) – sollen gemäss Art. 4 Abs. 1 THG zwar so ausgestaltet und angewendet werden, dass sie sich nicht als technische Handelshemmnisse auswirken. Die Beschwerdeführerin verkennt aber, dass dieser Grundsatz des THG nicht uneingeschränkt gilt. Gestützt auf Art. 4 Abs. 3 THG sind Abweichungen davon möglich, soweit die kumulativen Voraussetzungen von Bst. a–c erfüllt sind. Eine Abweichung ist dann zulässig, wenn sie verhältnismässig ist (Bst. a) und überwiegende Interessen (Bst. c) wie beispielsweise der Schutz der Konsumentinnen und Konsumenten oder der Schutz der Lauterkeit im Handelsverkehr (Art. 4 Abs. 4 Bst. e THG) sie erfordern. Wie vorne soeben ausgeführt, sind diese beiden Voraussetzungen vorliegend erfüllt. Die Abweichung darf schliesslich nicht zu einer willkürlichen Diskriminierung führen oder eine verschleierte Beschränkung des Handels darstellen (Art. 4 Abs. 3 Bst. b THG). Eine solche Diskriminierung oder Beschränkung des Handels ist im vorliegenden Fall weder ersichtlich noch wird eine solche von der Beschwerdeführerin behauptet. An den Entscheid der deutschen Stellen ist die Vorinstanz im Übrigen nicht gebunden. Es steht ihr im Rahmen der Marktüberwachung i.S.v. Art. 19 und 20 THG frei, die Rechtmässigkeit des Inverkehrbringens in der

EU zu prüfen (vgl. Urteile des BGer 2C_754/2010 vom 1. Februar 2011 E. 3.7 und 3.9; 2C_790/2009 vom 21. Oktober 2010 E. 4.4).

Es sind vorliegend deshalb keine Anhaltspunkte ersichtlich, dass die Vorinstanz mit ihrem Vorgehen oder ihrer Massnahme gegen das THG verstösst.

12.

Im Ergebnis erweist sich die mit Dispositiv-Ziffer 1 der Verfügung vom 28. Januar 2022 angeordnete Aberkennung der Kennzeichnung der Leinsamen als biologisches Produkt gestützt auf Art. 169 Abs. 3 Bst. a LWG somit als rechtmässig. Die angefochtene Verfügung verstösst entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin weder gegen das THG noch verletzt die angeordnete Verwaltungsmassnahme auf andere Weise Bundesrecht.

Die Beschwerde vom 24. Februar 2022 ist daher unbegründet und abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann.

13.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens hat die Beschwerdeführerin als unterliegende Partei die Verfahrenskosten zu tragen (vgl. Art. 63 Abs. 1 VwVG, Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]).

13.1 Die Gerichtsgebühr bestimmt sich nach Umfang und Schwierigkeit der Streitsache, Art der Prozessführung und finanzieller Lage der Parteien (Art. 63 Abs. 4bis VwVG; Art. 2 Abs. 1 VGKE). Für Streitigkeiten mit Vermögensinteresse legt Art. 4 VGKE den Gebührenrahmen aufgrund des Streitwertes fest. Die Verfahrenskosten werden daher im vorliegenden Fall auf Fr. 1'500.– festgesetzt und der Beschwerdeführerin auferlegt. Der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'000.– wird nach Eintritt der Rechtskraft diesem Betrag angerechnet.

13.2 Ausgangsgemäss hat die nicht anwaltlich vertretene Beschwerdeführerin keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 64 Abs. 1 VwVG; Art. 7 Abs. 1 VGKE). Die Vorinstanz ist als verfügende Bundesbehörde im Sinn von Art. 7 Abs. 3 VGKE nicht entschädigungsberechtigt und hat auch keine Entschädigung beantragt.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten werden kann.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 1'500.– werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'000.– wird diesem Betrag angerechnet. Der Restbetrag von Fr. 500.– ist nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zu Gunsten der Gerichtskasse zu überweisen. Die Zahlungsfrist beträgt 30 Tage ab Rechnungsdatum. Die Zustellung des Einzahlungsscheins erfolgt mit separater Post.

3.

Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an die Beschwerdeführerin und die Vorinstanz.

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Die vorsitzende Richterin:

Die Gerichtsschreiberin:

Kathrin Dietrich

Seraina Gut

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 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 (Art. 42 BGG).

Versand: 14. März 2023

Zustellung erfolgt an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. a CH 31869; Gerichtsurkunde)