

Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativo federal



Abteilung III
C-344/2007/kui
{T 0/2}

Urteil vom 20. Mai 2009

Besetzung

Richter Stefan Mesmer (Vorsitz),
Richter Francesco Parrino,
Richterin Madeleine Hirsig,
Gerichtsschreiberin Ingrid Künzli.

Parteien

B._____ SA
Beschwerdeführerin,

gegen

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

Gegenstand

P._____,
Verfügung vom 21. Dezember 2006.

Sachverhalt:**A.**

Die A._____ AG reichte am 15. Januar 2003 beim Bundesamt für Landwirtschaft (BLW; *im Folgenden auch*: Vorinstanz) ein Gesuch um Erweiterung der Bewilligung für das Inverkehrbringen ihres Herbizids P._____ (Zulassungsnr. _____) in der Aufwandmenge 2 l/ha für den Voraufbau und den frühen Nachaufbau gegen einjährige Unkräuter und Gräserarten in Maiskulturen ein. Das Produkt enthält den Wirkstoff W._____ 600 g/l. Mit dem Gesuch legte die Beschwerdeführerin auch Untersuchungsdaten zum Nachweis der Wirksamkeit und Sicherheit ihres Produktes vor.

B.

Nachdem das BLW mit Schreiben der Forschungsanstalt Changins vom 12. November 2003 Zweifel an der genügenden Wirksamkeit des Pflanzenschutzmittels für die neue Indikation geäußert hatte, reichte die Beschwerdeführerin am 15. Januar 2004 ein ergänzendes Gesuch für die Zulassung in Maiskulturen ein. Neu beantragt wurde die Bewilligung einer Aufwandmenge von 2 l/ha in Tankmischung mit 40 g/ha I._____ oder mit 40 g/ha I._____ + 10 g/ha D._____ oder mit 2 l/ha T._____.

C.

Mit Verfügung vom 21. Dezember 2006 wies das BLW das Gesuch um Erteilung einer erweiterten Bewilligung für das Inverkehrbringen des Pflanzenschutzmittels P._____ für die Indikation Mais ab.

Zur Begründung führte es aus, P._____ ohne Mischpartner zeige gegen die wichtigsten Unkräuter in Mais eine ungenügende Wirksamkeit. Die Vergleichspräparate hätten in allen sieben Versuchsjahren besser gewirkt. In Tankmischung mit I._____ habe das Produkt in keinem der sieben Versuchsjahre bessere Wirkung als das Referenzprodukt oder als I._____ allein gezeigt. Die Tankmischung mit I._____ und D._____ bringe ausser bei *Setaria viridis* keine eindeutig bessere Wirksamkeit als die Vergleichspräparate oder die Mischpartner allein. Die Tankmischung mit T._____ könne nicht beurteilt werden, da diese Mischung in den entsprechenden Versuchsjahren nicht getestet worden sei.

D.

Gegen die Abweisung des Zulassungsgesuchs reichte die B._____ SA (*im Folgenden*: Beschwerdeführerin) als Rechtsnachfolgerin der A._____ AG am 10. Januar 2007 beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde ein und beantragte die Bewilligung des Zulassungsgesuches für das Präparat P._____ mit der Indikation gegen Unkräuter und Ungräser in Maiskulturen gemäss den Gesuchen vom 15. Januar 2003 und vom 15. Januar 2004.

Sie führte aus, aufgrund der Aussage des BLW, wonach P._____ alleine gegen Unkräuter in Maiskulturen eine ungenügende Wirksamkeit zeige, sei an sich beabsichtigt, das Produkt nur in Tankmischung mit geeigneten Partnerherbiziden einzusetzen. Es sei zwar in verschiedenen Versuchsberichten gezeigt worden, dass es gegen diverse Unkräuter und Ungräser eine ausreichende Wirkung erbringe (Beschwerdebeilagen 11, 12, 13 und 14). Das Wirkungsspektrum von P._____ erweitere sich aber in Tankmischung mit I._____ oder mit S._____, so dass ein grosser Teil der in Maiskulturen auftretenden Hauptunkräuter erfasst werde.

P._____ sei bereits in den EU-Ländern Deutschland, Österreich, Luxemburg, Slovenien und Belgien für den Einsatz in Maiskulturen bewilligt worden. Es sei deshalb nicht nachvollziehbar, dass das Produkt in der Schweiz eine ungenügende Wirksamkeit aufweisen solle.

E.

In seiner Vernehmlassung vom 30. März 2007 beantragte das BLW, die Beschwerde sei unter Kostenfolge abzuweisen.

Zur Begründung führte es aus, die eingereichten Wirkungsdaten für den Einsatz von P._____ als Soloprodukt in Maiskulturen vermöchten den Nachweis für die Erfüllung der Zulassungsvoraussetzungen gemäss Art. 10 der Pflanzenschutzmittelverordnung vom 18. Mai 2005 (PSMV, SR 916.161) nicht zu erbringen.

Mit den für die Tankmischung von P._____ mit I._____ eingereichten Versuchsberichten habe – ausser bei *Setaria viridis* – keine gegenüber der Anwendung von I._____ als Soloprodukt verbesserte und damit genügende Wirkung belegt werden können.

Für die Bewilligung der Anwendung von P._____ in Tankmischung mit S._____ sei kein Gesuch eingereicht worden. Daher sei diese Tankmischung nicht beurteilt worden und auf die Beschwerde sei in dieser Hinsicht nicht einzutreten.

F.

In ihrer Replik vom 20. April 2007 hielt die Beschwerdeführerin an den gestellten Rechtsbegehren fest.

Sie führte insbesondere aus, es sei nicht nachvollziehbar, weshalb die Vorinstanz das Produkt P._____ in den Frühjahrskulturen Eiweisserbsen und Sojabohnen mit 2 l/ha im Dezember 2006 bewilligt habe, hingegen für die Anwendung in Maiskulturen mit gleicher Aufwandmenge eine Bewilligung verweigere. Es sei Aufgabe des BLW, die Wirkung des zur Registrierung und Bewilligung angemeldeten Produktes zu beurteilen – ohne dabei pflanzenkulturspezifische Unterscheidungen zu treffen. Es widerspreche dem Grundsatz der Rechtsgleichheit, die Wirksamkeit von P._____ bei gleicher Aufwandmenge je nach Kultur unterschiedlich zu beurteilen. Bei der Beurteilung dürfe zudem der zu verwendende Mischpartner keine Rolle spielen, werde doch das Wirkungsspektrum des Produktes als solches nicht verändert. Es handle sich bei den möglichen Mischpartnern um schon lange bewilligte Pflanzenschutzmittel, welche von der Vorinstanz nicht nochmals zu beurteilen seien. Mit welchem Mischpartner P._____ verwendet werde, sei eine rein marktwirtschaftliche Frage, die bei der Beurteilung durch die Zulassungsbehörde keine Rolle spielen dürfe.

Weiter macht die Beschwerdeführerin geltend, das BLW argumentiere mit der schlechten Wirkung von P._____ als Soloprodukt bei der Aufwandmenge 1.5 l/ha, obwohl die Bewilligung dieser Aufwandmenge nicht beantragt worden sei. Entgegen der Behauptung der Vorinstanz zeigten zudem die Versuchsergebnisse für die Tankmischung P._____ mit I._____ nicht nur einen verbesserten Wirkungsgrad gegen *Setaria viridis*, sondern auch gegen *Chenopodium album*, *Chenopodium polyspermum*, *Polygonum convolvulus*, *Digitaria sanguinalis* und *Echinochloa crus galli*.

Erneut wies die Beschwerdeführerin darauf hin, dass P._____ mittlerweile in verschiedenen EU-Ländern zur Anwendung in Mais mit 2 l/ha bewilligt. Insbesondere Deutschland, Österreich, Belgien und Luxemburg lägen in der gleichen Klimazone wie die Schweiz, so dass

die Versuchsergebnisse aus diesen Ländern bei der Beurteilung von Pflanzenschutzmitteln direkt vergleichbar seien. Das „EU-Biodossier“ von P._____ (Replikbeilage 2) sei deshalb zu berücksichtigen. Anhand einer Tabelle stellte die Beschwerdeführerin zudem die Wirkungsgrade im Voraufbau für 2 l/ha in 25 Versuchen aus Frankreich, Deutschland und Österreich dar.

Betreffend der Tankmischung mit S._____ erklärte die Beschwerdeführerin, dass – falls erforderlich – jederzeit ein Gesuch um Bewilligung dieser Tankmischung nachgereicht werden könne, lägen doch die entsprechenden Versuchsdaten bereits vor.

G.

Mit Schreiben vom 8. Mai 2007 teilte das BLW dem Bundesverwaltungsgericht mit, dass am vorinstanzlichen Verfahren keine weiteren Beurteilungsstellen beteiligt gewesen seien.

H.

Am 12. Juni 2007 reichte das BLW seine Duplik ein und bestätigte seinen Antrag auf Abweisung der Beschwerde.

Die bewilligte Tankmischung für die Anwendung in Eiweisserbsen- und Sojabohnenkulturen sei mit den vorliegend zur Bewilligung beantragten Tankmischungen nicht zu vergleichen, weshalb nicht von einer Ungleichbehandlung gesprochen werden könne. Da zudem die Zulassung eines Pflanzenschutzmittels immer für bestimmte Verwendungszwecke (für eine bestimmte zu schützende Kultur, für bestimmte zu bekämpfende Schadorganismen sowie für eine bestimmte Aufwandmenge) erteilt werde, seien bei der Beurteilung sehr wohl pflanzenkulturspezifische Unterscheidungen vorzunehmen.

Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin seien vorliegend die bereits bewilligten Mischpartner nicht nochmals überprüft worden. Es sei lediglich die Wirkung der Tankmischung mit der Wirkung des jeweiligen Mischpartners verglichen worden um festzustellen, ob die Zugabe von P._____ sinnvoll sei. Weiter seien bei der Ablehnung des Bewilligungsgesuches lediglich jene Versuchsberichte berücksichtigt worden, bei welchen die beantragte Aufwandmenge (2 l/ha) angewandt worden sei.

Die Vorinstanz legt weiter dar, dass – nach agronomischen Gesichtspunkten – die Tankmischung von P._____ mit I._____ bzw. von

P._____ mit I._____ und X._____ im Vergleich mit dem Referenzpräparat I._____ mit X._____ lediglich gegen *Setaria viridis* eine hinreichend höhere Wirksamkeit gezeigt habe.

Abschliessend führte die Vorinstanz aus, die Mittelwerte der Wirkungsergebnisse von P._____ gemäss dem „EU-Biodossier“ – welche stark von den zusammengefassten Wirkungsergebnissen aus den Studien der Jahre 2002 bis 2006 (Replikbeilage 1) abwichen – zeigten ebenfalls eine ungenügende Wirksamkeit von P._____ in Mais gegen besonders schädliche Unkräuter wie *Digitaria subspecies*, *Echinochloa crus galli*, *Amaranthus retroflexus* und *Chenopodium album*. Diese Ergebnisse würden im Wesentlichen durch die in der Schweiz durchgeführten Versuche bestätigt.

I.

Mit Verfügung vom 3. Juli 2007 schloss der Instruktionsrichter den Schriftenwechsel und gab die Zusammensetzung des Spruchkörpers bekannt. Mit Verfügung vom 6. Februar 2009 wurde eine Änderung im Spruchkörper mitgeteilt. Gleichzeitig wurde die Vorinstanz aufgefordert, die massgeblichen Vorakten nachzureichen.

J.

Am 23. Februar 2009 reichte die Vorinstanz die einverlangten Vorakten ein, die sie am 24. Februar 2009 mit dem Versuchsbericht 06MH204, der nicht Grundlage der angefochtenen Verfügung war, ergänzte.

K.

Auf die weiteren Vorbringen der Parteien und die eingereichten Akten wird, soweit für die Entscheidungsfindung erforderlich, im Rahmen der nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

Angefochten ist die Verfügung des BLW vom 21. Dezember 2006, mit welcher das Gesuch der Beschwerdeführerin um Erteilung einer Bewilligung für das Inverkehrbringen des Pflanzenschutzmittels P._____ für die neue Indikation in Mais abgelehnt wurde.

1.1 Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Be-

schwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021). Zu den anfechtbaren Verfügungen gehören jene des BLW in Anwendung des Landwirtschaftsgesetzes bzw. von dessen Ausführungsbestimmungen, zumal das BLW eine Dienststelle der Bundesverwaltung ist (Art. 33 Bst. d VGG in Verb. mit Art. 166 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Landwirtschaft [LwG, SR 910.1]). Eine Ausnahme, was das Sachgebiet angeht, ist *in casu* nicht gegeben (Art. 32 VGG).

1.2 Die Beschwerdeführerin hat frist- und formgerecht Beschwerde erhoben (Art. 50 und 52 VwVG). Sie hat am Verfahren vor der Vorinstanz teilgenommen, ist durch die angefochtene Verfügung als Gesuchstellerin besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an deren Änderung oder Aufhebung, so dass sie zur Beschwerde legitimiert ist (Art. 48 Abs. 1 VwVG).

1.3 Im Beschwerdeverfahren kann nur angefochten werden, was Gegenstand der vorinstanzlichen Verfügung war. Streitgegenstand in der nachträglichen Verwaltungsrechtspflege ist demzufolge das Rechtsverhältnis das Gegenstand der angefochtenen Verfügung bildet soweit es im Streit liegt. Der Streitgegenstand darf im Beschwerdeverfahren eingeschränkt jedoch nicht erweitert werden (ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Basel 2008, S. 26 Rz. 2.8).

1.3.1 Die Bewilligung von P._____ in Tankmischung mit S._____ wurde von der Beschwerdeführerin im Gesuchsverfahren nicht beantragt und dementsprechend vom BLW zu Recht nicht geprüft. Soweit nun die Beschwerdeführerin sinngemäss den Antrag auf Überprüfung der Zulassung der Tankmischung von P._____ mit S._____ stellt, kann darauf vorliegend wegen unzulässiger Ausweitung des Streitgegenstandes nicht eingetreten werden. Es ist vorliegend unbehelflich, wenn die Beschwerdeführerin in ihrer Replik ausführt, sie könne die entsprechenden Versuchdaten jederzeit nachreichen. Falls sie die Bewilligung dieser Tankmischung wünscht, hat sie dazu ein entsprechendes neues Gesuch beim BLW einzureichen.

1.3.2 Nicht im Streit liegt die ursprünglich mit Gesuch vom 15. Januar 2003 beantragte Zulassung des Produktes als Solopräparat in Mais. Nachdem die Experten der Forschungsanstalt Agroscope Changins-Wädenswil die Wirkung als ungenügend beurteilt hatten, ergänzte und

präzisierte die Beschwerdeführerin ihr Gesuch mit Eingabe vom 15. Januar 2004 insoweit, als dass sie die Zulassung unter der Bedingung/Auflage „zur Tankmischung mit 40 g/ha I._____ oder mit 40 g/ha I._____ + 10 g/ha D._____ oder mit 2 l/ha T._____“ beantragte.

In der Beschwerde vom 10. Januar 2007 stellt die Beschwerdeführerin allerdings den Antrag auf Zulassung ihres Pflanzenschutzmittels in Mais als Tankmischung "gemäss unserem Gesuch vom 15. Januar 2003 (...) resp. gemäss unserem Ergänzungsgesuch vom 15. Januar 2004". Die ungenügende Wirkung von P._____ als Soloprodukt in Mais anerkennt sie in ihrer Beschwerdebegründung jedoch ausdrücklich und führt aus, das Wirkungsspektrum des Solopräparates reiche nicht aus, um eine Normalverunkrautung in Maiskulturen vollständig abzudecken. Sie macht zwar geltend, sie habe den Beweis erbracht, dass P._____ gegen einige einjährige Dicotyledonen (Unkräuter) und einjährige Moncotyledonen (Ungräser) eine ausreichende Wirkung erbringe, sie macht jedoch nicht geltend, dass das Pflanzenschutzmittel – als Soloprodukt eingesetzt – eine ausreichende Wirksamkeit gegen sämtliche zu bekämpfenden Unkräuter und Ungräser aufweise, weshalb P._____ in Tankmischungen zuzulassen sei.

1.3.3 Streitgegenstand bildet im vorliegenden Verfahren demnach die Frage, ob das BWL zu Recht das Gesuch der Beschwerdeführerin um Zulassung des Pflanzenschutzmittels P._____ (2.0 l/ha) in Tankmischung mit I._____ (40 g/ha) oder mit I._____ (40 g/ha) + D._____ (10 g/ha) oder mit T._____ (2 l/ha) für die Indikation gegen einjährige Unkräuter und einjährige Ungräser in Mais wegen mangelnden Nachweises der hinreichenden Eignung zur vorgesehenen Verwendung abgewiesen hat.

1.4 Nachdem der eingeforderte Kostenvorschuss fristgerecht geleistet worden ist, kann auf die vorliegende Beschwerde insoweit eingetreten werden, als sie den Streitgegenstand betrifft (vgl. E. 1.3.1 ff. hiervor).

2.

Im Beschwerdeverfahren prüft das Bundesverwaltungsgericht die Verletzung von Bundesrecht einschliesslich der Überschreitung oder des Missbrauchs des Ermessens, die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und – wenn nicht eine

kantonale Behörde als Beschwerdeinstanz verfügt hat – die Unangemessenheit (Art. 49 VwVG).

2.1 Das Bundesverwaltungsgericht überprüft allerdings nur den Entscheid der unteren Instanz und setzt sich nicht an deren Stelle. Insbesondere dann, wenn die Ermessensausübung, die Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe oder die Sachverhaltswürdigung hoch stehende, spezialisierte technische oder wissenschaftliche Kenntnisse erfordert, ist eine Zurückhaltung des Gerichts bei der Überprüfung vorinstanzlicher Bewertungen angezeigt (vgl. BGE 130 II 449 E. 4.1, BGE 126 II 43 E. 4c, BGE 121 II 384 E. 1, BGE 108 V 130 E. 4c/dd; vgl. auch VPB 67.31 E. 2, VPB 68.133 E. 2.4; YVO HANGARTNER, Behördenrechtliche Kognitionsbeschränkungen in der Verwaltungspflege, *in*: Benoît Bovay/Minh Son Nguyen (Hrsg.), *Mélanges en l'honneur de Pierre Moor*, Bern 2005, S. 326f., BEATRICE WAGNER PFEIFFER, Zum Verhältnis von fachtechnischer Beurteilung und rechtlicher Würdigung im Verwaltungsverfahren, *in*: ZSR, NF 116, I. Halbbd., S. 442 f.).

2.2 Das Bundesverwaltungsgericht ist gemäss dem Grundsatz der Rechtsanwendung von Amtes wegen nicht an die Begründung der Begehren der Parteien gebunden (Art. 62 Abs. 4 VwVG). Es kann die Beschwerde auch aus anderen als den geltend gemachten Gründen gutheissen oder den angefochtenen Entscheid im Ergebnis mit einer Begründung bestätigen, die von jener der Vorinstanz abweicht (vgl. FRITZ GYGI, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Auflage, Bern 1983, S. 212).

3.

Vorschriften über den Umgang mit Pflanzenschutzmitteln finden sich sowohl in der Chemikalien- als auch in der Landwirtschaftsgesetzgebung.

3.1 Gemäss Art. 6 Bst. b des Bundesgesetzes vom 15. Dezember 2000 über den Schutz vor gefährlichen Stoffen und Zubereitungen (ChemG, SR 813.1) bedarf das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln einer behördlichen Zulassung. Diese wird erteilt, wenn ein derartiges Produkt bei der vorgesehenen Verwendung insbesondere keine unannehmbaren Nebenwirkungen auf die Gesundheit des Menschen oder von Nutz- und Haustieren hat (Art. 11 Abs. 1 ChemG). Die Zulassungsarten und -verfahren sowie die Ausnahmen von der Zulassungspflicht werden in der Landwirtschaftsgesetzgebung geregelt, wobei der

Bundesrat beim Erlass der entsprechenden Ausführungsbestimmungen den Gesundheitsschutz im Sinne des ChemG zu berücksichtigen hat (Art. 11 Abs. 2 ChemG).

Gestützt auf das Landwirtschaftsgesetz erlässt der Bundesrat Vorschriften über die Einfuhr und das Inverkehrbringen von landwirtschaftlichen Hilfsstoffen (Art. 160 Abs. 1 LwG). Darunter fallen insbesondere auch Pflanzenschutzmittel (Art. 158 Abs. 1 LwG). Diese dürfen nur eingeführt oder in Verkehr gebracht werden, wenn sie sich zur vorgesehenen Verwendung eignen, bei vorschriftsgemässer Verwendung keine unannehmbaren Nebenwirkungen haben, und Gewähr dafür bieten, dass damit behandelte Ausgangsprodukte Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände ergeben, welche die Anforderungen der Lebensmittelgesetzgebung erfüllen (Art. 159 Abs. 1 LwG). Diese Voraussetzungen müssen kumulativ erfüllt sein.

3.2 Seinen Rechtsetzungsauftrag hat der Bundesrat mit Erlass der PSMV erfüllt und detaillierte Vorschriften über die Zulassung und das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln erlassen.

Gemäss Art. 4 Abs. 1 PSMV dürfen Pflanzenschutzmittel nur dann in Verkehr gebracht werden, wenn sie zugelassen sind (abgesehen von Ausnahmen, die im vorliegenden Verfahren ohne Belang sind). Die Zulassungspflicht soll sicherstellen, dass Pflanzenschutzmittel hinreichend geeignet sind und bei vorschriftsgemäsem Umgang keine unannehmbaren Nebenwirkungen auf Mensch, Tier und Umwelt haben (Art. 1 PSMV). Die Zulassung wird jeweils für ein bestimmtes Pflanzenschutzmittel einer bestimmten Herstellerin in einer bestimmten Zusammensetzung, mit einem bestimmten Handelsnamen und für bestimmte Verwendungszwecke erteilt (Art. 4 Abs. 2 Bst. a bis d PSMV). Für Pflanzenschutzmittel gibt es drei Arten der Zulassung: Zulassung aufgrund eines Bewilligungsverfahrens (Art. 5 Abs. 1 Bst. a PSMV), Zulassung zur Bewältigung von Ausnahmesituationen (Art. 5 Abs. 1 Bst. b PSMV) und die Zulassung durch Aufnahme in eine Liste von im Ausland zugelassenen Pflanzenschutzmitteln, die in der Schweiz bewilligten Pflanzenschutzmitteln entsprechen (Art. 5 Abs. 1 Bst. c PSMV). Das Bewilligungsverfahren gemäss Art. 5 Abs. 1 Bst. a PSMV wird insbesondere in Art. 11 bis Art. 29 PSMV einlässlich geregelt.

3.3 Die Zulassung stellt eine Polizeibewilligung dar, auf deren Erteilung eine Gesuchstellerin dann Anspruch hat, wenn sie die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt (VPB 69.21 E. 3.1). Die Entscheidung

darüber, ob die Zulassung erteilt wird oder nicht, liegt daher nicht im Ermessen der Bewilligungsbehörde. Die Voraussetzungen für die Erteilung einer Polizeibewilligung werden aber oft durch unbestimmte Rechtsbegriffe umschrieben, so dass die Behörde über einen gewissen Beurteilungsspielraum verfügt (vgl. ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Zürich 2006, Rz. 2534).

3.4 Als Bewilligungsbehörde hat das BLW bei der erstmaligen Zulassung zu beurteilen, ob die Zulassungsvoraussetzungen, die im ChemG, im LwG und in der PSMV (insbesondere Art. 10 PSMV und Anhang 6 PSMV) teilweise relativ unbestimmt umschrieben sind, durch die Gesuchstellerin erfüllt werden. Dabei hat es den ihm zustehenden Beurteilungsspielraum in rechtmässiger, insbesondere verhältnismässiger und rechtsgleicher Weise zu nutzen. Es muss die Zulassung erteilen, wenn die Gesuchstellerin mit ihrer Dokumentation nachweisen kann, dass die gesetzlichen Anforderungen erfüllt sind – und es darf die Zulassung nicht erteilen, wenn dieser Nachweis nicht erbracht wird.

3.5 Erfüllt ein Produkt die Anforderungen, so erlässt die zuständige Behörde eine Bewilligung in Form einer Verfügung (Art. 16 Abs. 1 PSMV). Diese Verfügung muss u.a. auch die Verwendbarkeit des Pflanzenschutzmittels und die Auflagen zu seiner Anwendung enthalten (Art. 16 Abs. 3 Bst. g PSMV). Auflagen stellen Nebenbestimmungen von Verfügungen dar, die in der Praxis dazu dienen, verwaltungsrechtliche Pflichten und Rechte entsprechend den konkreten Umständen des Einzelfalls auszugestalten. Gemäss Lehre und Rechtsprechung ist eine Auflage die mit einer Verfügung verbundene zusätzliche Verpflichtung zu einem Tun, Dulden oder Unterlassen (vgl. HÄFELIN/ MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 901 ff.).

4.

Das zu beurteilende Pflanzenschutzmittel P._____ ist gemäss dem Pflanzenschutzmittelverzeichnis (Stand am 29. Januar 2009) für die Indikationen in Erdbeere (Vor- oder unmittelbar nach der Pflanzung), Bohnen (Vorauflauf), Ölkürbisse (Vorauflauf), Eiweisserbsen (Vorauflauf) und Sojabohnen (Vorauflauf) gegen einjährige Dicotyledonen (Unkräuter) und einjährige Monocotyledonen (Ungräser) jeweils in einer Aufwandmenge von 2 l/ha bereits zugelassen. Für die Kulturen Eiweisserbse und Sojabohnen gilt die Auflage für den Einsatz in Tank-

mischung mit U._____ (0.2 – 0.25 l/ha). P._____ enthält in dieser Formulierung bereits einen Aktivator.

Zusätzlich beantragt die Beschwerdeführerin die Zulassung von P._____ für den Einsatz gegen einjährige Unkräuter und einjährige Ungräser in Mais in der Aufwandmenge von 2.0 l/ha für den Voraufbau oder den frühen Nachaufbau in Tankmischung mit I._____ (40 g/ha) allein oder mit I._____ (40 g/ha) und D._____ (10 g/ha) oder mit T._____ (2 l/ha) allein.

4.1 Für die Zulassung einer neuen Indikation gelten insofern die gleichen Voraussetzungen wie für die Zulassung eines neuen Pflanzenschutzmittels, als die hinreichende Eignung, zu welcher auch der Nachweis der genügenden Wirksamkeit gehört, in der betreffenden Kultur, in der betreffenden Aufwandmenge und Mischung mit anderen Pflanzenschutzmitteln gegen die genannten Schadpflanzen von der Gesuchstellerin belegt werden muss.

4.1.1 Das Bundesverwaltungsgericht hat in einem neueren Entscheid festgehalten, dass bei der Beurteilung eines Zulassungsgesuches für ein Pflanzenschutzmittel mit mehreren Wirkstoffen die Wirksamkeit jedes Wirkstoffs in den beanspruchten Indikationen belegt sein muss. Die Forderung nach einem sparsamen Einsatz von Pflanzenschutzmittel gebiete nicht nur die Verwendung von möglichst geringen Aufwandmengen, sondern auch die Ausbringung von möglichst wenigen Wirkstoffen in die Umwelt. Hieraus wird gefolgert, dass Kombinationsprodukte keine Stoffe enthalten dürfen, deren Wirksamkeit bzw. Nutzen in der beanspruchten Indikation nicht nachgewiesen ist. Ein Pflanzenschutzmittel mit mehreren Wirkstoffen muss daher gegenüber einem Monoprodukt in der beanspruchten Indikation einen Zusatznutzen erbringen. Von der Gesuchstellerin nachzuweisen ist demnach insbesondere die Wirksamkeit sämtlicher in einem Kombinationspräparat enthaltenen Wirkstoffe und der Zusatznutzen der Kombination – je bezogen auf die beanspruchte Indikation (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts [BVGer] C-2293/2006 vom 15. Februar 2008 E. 4.3.1).

Ähnliches gilt auch für die Beurteilung von Zulassungsgesuchen für Tankmischungen, weisen diese doch ein mit Kombinationsprodukten vergleichbares Gefahrenpotential auf. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin ist bei Stoffkombinationen durchaus mit chemischen und/oder physikalischen Interaktionen zu rechnen, welche die

Wirksamkeit beeinflussen oder gar für Mensch und Umwelt zusätzliche Risiken mit sich bringen können (vgl. Urteil der Eidgenössischen Rekurskommission für Chemikalien (REKO CHEM) 06.007 vom 12. September 2006 E. 5.3.2).

Unter dem Begriff Tankmischung versteht man die Anwendung eines Pflanzenschutzmittels in (vorgeschriebener) Kombination mit anderen zugelassenen Pflanzenschutzmitteln und/oder mit Zusatzstoffen (vgl. etwa Anhang 3 Teil A Ziff. 7.1.7 PSMV). Derartige Tankmischungen sind bewilligungspflichtig und werden als Auflage zur Zulassung verfügt. Die Erteilung der Bewilligung für eine Tankmischung setzt nicht nur voraus, dass die verwendeten Pflanzenschutzmittel zugelassen sind und damit den Qualitäts-, Sicherheits- und Wirksamkeitsanforderungen genügen, sondern auch, dass die Mischung selbst den in den Anhängen zur PSMV genannten Anforderungen entspricht und zur Erreichung einer ausreichenden Wirksamkeit gegen einen bestimmten Schadorganismus – wie Krankheitserreger und Schadpflanzen – oder zur Verhinderung einer nachgewiesenen Resistenz erforderlich ist. Ist für die fragliche Indikation bereits ein Soloprodukt zugelassen, muss zudem für den Einsatz der Tankmischung ein Zusatznutzen nachgewiesen sein, was zur Vermeidung eines erhöhten Pflanzenschutzmittelverbrauchs – welcher zu einer unnötigen Belastung der Umwelt und Gesundheitsgefahren führen kann – unabdingbar ist. Anweisungen zur Anwendung von Tankmischungen sind denn auch auf den Produktetiketten bzw. in den Gebrauchsanweisungen festzuhalten und von den Anwendern zu beachten.

4.1.2 Wie bereits ausgeführt wurde (vgl. E. 3.4 hiervor), obliegt der Nachweis der hinreichenden Eignung eines Pflanzenschutzmittels in der beantragten Indikation der Gesuchstellerin für eine Zulassungsbewilligung. Es ist ihre Sache, von der Zulassungsstelle geäußerte, auf sachlichen Gründen beruhende Zweifel an der Eignung eines Produkts bzw. Wirkstoffs zu widerlegen, beziehungsweise die Wirksamkeit zu belegen. Dazu gehört auch, dass bei Tankmischungen die Wirksamkeit für die beanspruchten Indikationen mit den jeweiligen Mischpartner, bzw. dem in ihnen enthaltenen Wirkstoff in der bezeichneten Aufwandmenge nachgewiesen wird, was in der Regel die Durchführung geeigneter Feldversuche voraussetzt. Daher sind bei der konkreten Prüfung durch das BLW grundsätzlich nur Unterlagen über Versuche zu berücksichtigen, die mit der beantragten Aufwandmenge aller in der Mischung verwendeter Präparate durchgeführt wurden. Zudem müs-

sen die Versuche grundsätzlich mit jenen Mischpartnern durchgeführt werden, die in der beantragten Tankmischung verwendet werden sollen – es sei denn, die Gesuchstellerin vermöge zu belegen, dass der geprüfte und der beantragte Mischpartner identisch bzw. austauschbar sind (in diesem Sinne auch das Urteil der REKO CHEM 06.007 vom 12. September 2006 E. 5.3.2).

4.1.3 Bei der Prüfung der Wirksamkeit von Tankmischungen in neuen Indikationen sind jeweils ein oder mehrere bereits für die gleiche Indikation zugelassene Pflanzenschutzmittel bzw. Mischungen als sogenannte Referenzpräparate beizuziehen. In der Regel ist im Rahmen von Feldversuchen die Wirksamkeit der verschiedenen Produkte bzw. Mischungen unter den gleichen Bedingungen miteinander zu vergleichen. Dabei werden – entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin – nicht etwa die bereits zugelassenen Referenzpräparate erneut überprüft. Vielmehr dienen die Resultate der Versuche mit Referenzpräparaten für die Beurteilung der Wirksamkeit der beantragten Tankmischungen. Der Vergleich der Wirkung einer Tankmischung mit jener von Referenzpräparaten zeigt auf, ob die Mischung eine ausreichende Wirksamkeit samt Zusatznutzen – beispielsweise in Form einer verbesserten Wirksamkeit – aufweist.

4.2 Beantragt wurde die Bewilligung von drei Tankmischungen von P._____ mit verschiedenen bereits in der Schweiz zugelassenen Pflanzenschutzmitteln (I._____ allein und mit D._____ sowie T._____), welche unterschiedliche Wirkstoffe (M._____, H._____ und O._____) enthalten. Diese Produkte sind bisher zum Teil nicht oder nur mit bestimmten Mischpartnern für den Einsatz in Maiskulturen zugelassen. Daher muss die Eignung für jede der Tankmischungen einzeln durch die Beschwerdeführerin mit geeigneten Untersuchungen belegt und durch die Vorinstanz beurteilt werden. Angesichts der vom Einsatz von Pflanzenschutzmitteln und mehr noch ihrer Kombination ausgehenden Risiken für Mensch und Umwelt geht die Argumentation der Beschwerdeführerin völlig fehl, die Wahl des Mischpartners sei eine rein marktwirtschaftliche Frage und liege nicht in der Beurteilungskompetenz der Vorinstanz.

4.3 Zu beurteilen ist zunächst die Tankmischung des Pflanzenschutzmittels P._____ (2.0 l/ha) mit I._____ (40 g/ha).

I._____ (Zulassungsnr. _____) ist ein Herbizid mit dem Wirkstoff M._____ 25%, das in Mais gegen einjährige Dicotyledonen (Unkräu-

ter), einjährige Monocotyledonen (Ungräser [inkl. Raigras]) und Hirsen in der Aufwandmenge von 30 – 40 g/ha zugelassen ist (Anwendung im Frühjahr, Nachauflauf in Mais im 2-4 maximal 6-Blattstadium).

4.3.1 In der angefochtenen Verfügung hat das BLW festgehalten, die von der Beschwerdeführerin vorgelegten Versuchsergebnisse zeigten, dass die Wirkung dieser Tankmischung in keinem der sieben Versuchsjahre besser gewesen sei als jene des Referenzpräparates oder von I. _____ allein.

4.3.2 In seiner Vernehmlassung vom 30. März 2007 präzisierte es, für diese Tankmischung seien verschiedene Versuchsberichte eingereicht worden (Nrn. 2001HM-1, 2001HM-2, 02MH06, 02MH08, 03MH207, 04MH207 und 05MH205). Ausser bei *Setaria viridis* (Grüne Borstenhirse) sei keine – im Vergleich zur Anwendung von I. _____ als Solo-produkt – verbesserte oder genügende Wirkung belegt worden. Es führte ergänzend aus, die Versuchsberichte Nrn. 05HM206 und 05MH08 hätten nicht zur Beurteilung herangezogen werden können, da andere als die beantragten Aufwandmengen appliziert worden seien. Der Versuchsbericht 04MH05 habe nicht verwendet werden können, da die benötigten Vergleichsverfahren fehlten und auch der Versuchsbericht 06MH204 sei nicht in die Auswertung einbezogen worden.

4.3.3 Die Beschwerdeführerin machte in ihrer Replik vom 20. April 2007 geltend, der vorgelegten "Zusammenfassung der Versuchsergebnisse 2002 – 2006" sei zu entnehmen, dass die Wirkungsgrade gegen *Chenopodium album*, *Chenopodium polyspermum*, *Polygonum convolvulus*, *Digitaria sanguinalis* und *Echinochloa crus galli* mit der Tankmischung P. _____ und I. _____ ebenfalls höher sei als jene der Einzelkomponenten.

4.3.4 Dem hielt das BLW in seiner Duplik vom 12. Juni 2007 entgegen, der "Zusammenfassung der Versuchsergebnisse 2002 – 2006" könne man eine höhere Wirksamkeit der Tankmischung P. _____ mit I. _____ im Vergleich zum Präparat I. _____ mit X. _____ (Referenzmischung) lediglich bei den Schadpflanzen *Polygonum convolvulus* (70%: Tankmischung; 37%: Referenzmischung), *Chenopodium polyspermum* (60%: Tankmischung; 34%: Referenzmischung) und *Chenopodium album* (86%: Tankmischung; 73% Referenzmischung) entnehmen. Entgegen der Aussage der Beschwerdeführerin ergebe sich jedoch aus agronomischer Sicht

keine namhaft verbesserte Wirksamkeit der erwähnten Tankmischung im Vergleich zur erwähnten Referenzmischung bei *Digitaria sanguinalis* (83%: Tankmischung; 82%: Referenzmischung) und *Echinochloa crus galli* (95%: Tankmischung; 91% Referenzmischung). Für die Beurteilung der Frage der Wirksamkeit von P._____ mit I._____ sei – entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin – nicht deren Zusammenfassung von Versuchsergebnissen massgebend, sondern die von der Beschwerdeführerin eingereichten Versuchsberichte, soweit diese überhaupt berücksichtigt werden könnten, also Berichte, welche die Tankmischung P._____ und I._____ (und X._____) und die beantragte Aufwandmenge von 2 l/ha betreffen. Die Auswertung dieser Berichte ergebe für die Tankmischung im Vergleich mit Referenzmischungen lediglich bei *Setaria viridis* eine hinreichend höhere Wirksamkeit (93%: P._____ mit I._____ ; 90%: P._____ mit I._____ und X._____ ; 35%: I._____ mit X._____) auf. Unter Berücksichtigung des in Ziff. 6C Anhang 6 PSMV festgehaltenen Grundsatzes, wonach die Beurteilungsstellen sicherzustellen haben, dass die bewilligte Dosierung – ausgedrückt als Aufwandmenge und Anzahl der Anwendungen – die zur Erzielung der gewünschten Wirkung erforderlichen Mindestmenge ist, rechtfertige die höhere Wirksamkeit einzig bei *Setaria viridis* keine generelle Bewilligung der Tankmischung P._____ mit I._____ , da diese im Vergleich zu I._____ allein zu einer insgesamt höheren Aufwandmenge führe – was zu vermeiden sei.

4.3.5 Das BLW hat in der Vernehmlassung detailliert angegeben, welche Testreihen es bei seiner Auswertung herangezogen hatte (Berichte 2001HM-1, 2001HM-2, 02MH06, 02MH06, 02MH08, 03MH207, 04MH207 und 05MH205). Es legte auch dar, dass einige der eingereichten Versuchsberichte nicht als Beurteilungsgrundlage berücksichtigt werden konnten, da die Versuche nicht mit der beantragten Aufwandmenge durchgeführt worden waren oder Vergleichsverfahren fehlten. Die Beschwerdeführerin bringt nichts vor, was diese Beschränkung der Auswertung der Versuchsergebnisse in Frage stellen könnte. Mit ihrer Replik hat sie allerdings eine eigene Tabelle eingereicht, welche gemäss ihren Angaben die Zusammenstellung aller 27 Versuche von 2002 bis 2006 enthalten soll (Replikbeilage 1). Die "Zusammenfassung von Versuchsergebnissen 2002 – 2006", die eine verbesserte Wirkung der Tankmischung nicht nur gegen *Setaria viridis*, sondern auch gegen weitere Schadpflanzen belegen soll, ist in keiner Weise nachvollziehbar. Es werden weder die der Tabelle zugrunde liegenden

einzelnen Testreihen angegeben noch erläutert, warum auch Versuche berücksichtigt worden sind, die ohne Zweifel nicht geeignet sind, die Wirksamkeit der beantragten Tankmischung in der vorgesehenen Aufwandmenge zu belegen (abweichende Aufwandmengen, fehlende Vergleichsreihen). Die "Zusammenfassung der Versuchsergebnisse 2002 – 2006" allein kann daher nicht als Beurteilungsgrundlage zum Wirksamkeitsnachweis beigezogen werden.

Die Vorinstanz hat sich bei ihrer Beurteilung auf die beweistauglichen Versuchsergebnisse gestützt. Die dargelegten Gründe für die Abweisung des Gesuchs um Zulassung der Tankmischung von P._____ (2.0 l/ha) mit I._____ (40 g/ha) sind angesichts der vorliegenden Testergebnisse sachlich nachvollziehbar. Die Beschwerdeführerin bestreitet denn auch grundsätzlich nicht die Korrektheit der Sachverhaltsdarstellung des BLW aufgrund der ihm vorgelegten Daten und deren Auswertung (dargestellt in Tabellenform in der Vernehmlassung, S. 4), sondern stellt dieser nur die eigene, mangelhafte und daher nicht zu berücksichtigende "Zusammenfassung der Versuchsergebnisse 2002 – 2006" entgegen. Die Einwände der Beschwerdeführerin sind nicht geeignet, die Richtigkeit der Beurteilung der vorgelegten Unterlagen durch das BLW in Frage zu stellen, so dass hierauf abzustellen ist (vgl. E. 2.1 hiervor).

Darüber hinaus fällt auf, dass für die von der Beschwerdeführerin durchgeführten Versuche als Referenzpräparat I._____ mit X._____ verwendet wurde. Gemäss dem Pflanzenschutzmittelverzeichnis (Stand: 29. Januar 2009) ist I._____ in Mais aber nicht in Tankmischung mit X._____ zugelassen. Somit erscheint es fraglich, ob die verwendete Referenzmischung und somit die ganze Versuchsformation überhaupt geeignet ist, den geforderten Nachweis zu erbringen, da als Referenzpräparat in der Regel nur ein in der Schweiz in dieser Anwendung und Tankmischung zugelassenes Pflanzenschutzmittel dienen kann.

Der Beschwerdeführerin ist es mit den eingereichten Unterlagen nicht gelungen, für die Tankmischung P._____ (2.0 l/ha) mit I._____ (40 g/ha) eine ausreichende Wirksamkeit samt Zusatznutzen bei der Anwendung in Mais nachzuweisen. Die Vorinstanz hat diesbezüglich das Zulassungsgesuch der Beschwerdeführerin zu Recht abgewiesen.

4.4 Weiter hat die Beschwerdeführerin auch die Zulassung der Tankmischung des Pflanzenschutzmittels P._____ (2.0 l/ha) mit I._____ (40 g/ha) und D._____ (10 g/ha) beantragt.

D._____ (Zulassungsnr. _____) ist ein Herbizid mit Wirkstoff H._____ 75%, das zur Anwendung in Mais gegen einjährige Dicotyledonen (Unkräuter) in der Aufwandmenge von 10 g/ha in Tankmischung mit 0.5 l/ha X._____ zugelassen ist. Beim Zusatzstoff X._____ handelt es sich um ein Netzmittel bzw. einen Aktivator.

4.4.1 Zu diesem Antrag hat das BLW in der angefochtenen Verfügung ausgeführt, die Wirkung von P._____ in Tankmischung mit I._____ und D._____ bringe ausser bei der Schadpflanze *Setaria viridis* keine eindeutig bessere Wirkung als das Vergleichspräparat oder die beiden Mischpartner.

4.4.2 Die Beschwerdeführerin äusserte sich in ihren Eingaben nicht zur Beurteilung der Wirksamkeit dieser Tankmischung.

4.4.3 Es liegen keine Hinweise darauf vor, dass das BLW die vorgelegten Unterlagen zu dieser Tankmischung unvollständig oder unkorrekt geprüft oder beurteilt hätte. Die Beschwerdeführerin bringt nichts vor, was die fachliche Beurteilung durch das BLW in Frage stellen könnte, so dass davon auszugehen ist, dass es der Beschwerdeführerin nicht gelungen ist, die ausreichende Wirksamkeit von P._____ in Tankmischung mit I._____ und D._____ zu belegen (vgl. dazu E. 2.1 hiervor). Da bei der Zulassung von Tankmischungen mit drei Pflanzenschutzmitteln aufgrund des zu beachtenden Grundsatzes des massvollen Einsatzes von Pflanzenschutzmitteln besondere Zurückhaltung geboten ist und vorliegend auch kein Zusatznutzen der Mischung nachgewiesen wurde, hat das BLW die nachgesuchte Bewilligung zu Recht verweigert.

4.5 Schliesslich beantragt die Beschwerdeführerin die Zulassung der Tankmischung des Pflanzenschutzmittels P._____ (2 l/ha) mit T._____ (2 l/ha).

Das in der Schweiz zugelassene Pflanzenschutzmittel T._____ (Zulassungsnr. _____) ist ein Herbizid mit dem Wirkstoff O._____ 22.8% (240 ml in der Aufwandmenge 1 bis 2 l/ha). Es ist bisher in der Schweiz nicht für den Einsatz in Maiskulturen zugelassen, sondern lediglich in Getreide gegen einjährige Dicotyledonen (Unkräuter). Als

Auflage ist vermerkt, dass das Präparat als Mischungspartner zu Gräsermitteln oder zu Wuchstoffs herbiziden empfohlen werden müsse.

4.5.1 Die Vorinstanz hatte in ihrer Verfügung vom 26. Dezember 2006 ausgeführt, in der vorgelegten Dokumentation fehlten für die entsprechenden Versuchsjahre Untersuchungsdaten zur Tankmischung mit T._____.

4.5.2 In den weiteren Eingaben der Parteien finden sich keine einlässlichen Ausführungen zu dieser Tankmischung.

4.5.3 Die Einreichung genügender Unterlagen (sowohl quantitativ als auch qualitativ) zum Nachweis der Eignung eines Pflanzenschutzmittels ist Sache der jeweiligen Gesuchstellerin, jedoch obliegt es der Vorinstanz die eingereichten Unterlagen sorgfältig zu prüfen und die Gründe für eine allfällige Abweisung in ihrem Entscheid darzulegen (rechtliches Gehör; Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV, SR 101]; vgl. BGE 123 I 31 E. 2c). Dem Bundesverwaltungsgericht kommt im Beschwerdeverfahren eine umfassende Sachverhaltskontrolle zu. Kommt es zum Schluss, dass der Sachverhalt lücken- oder fehlerhaft festgestellt oder gewürdigt wurde, hat es die Sache – sofern es nicht reformatorisch entscheiden kann – an die Vorinstanz zurückzuweisen, damit diese den rechtserheblichen Sachverhalt vollständig erhebt sowie würdigt und neu entscheidet (vgl. ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Basel 2008, S. 87 Rz. 2.188 ff., S. 180 Rz. 3.194).

4.5.4 Die Beschwerdeführerin hat im Gesuchsverfahren die Versuchsberichte Nr. 03MH207 und 04MH207 eingereicht. Diese Berichte enthalten – entgegen den Angaben in der angefochtenen Verfügung – durchaus Daten zu Versuchen mit P._____ in Tankmischung mit T._____. Es liegen Versuchsberichte aus den Jahren 2003 und 2004 vor, welchen die Ergebnisse aus 8 bzw. 4 durchgeführten Einzelversuchen zugrunde liegen. Das BLW hat in seiner Duplik zwar noch festgehalten, sie habe die Tankmischungen P._____ mit I._____, mit I._____ und D._____ sowie *mit T._____* auf ihre Wirksamkeit geprüft, wofür sich allerdings in den Vorakten keine Hinweise finden. In der Duplik machte das BLW denn auch keine weitergehende Ausführungen über die Resultate seiner Prüfung und die daraus gezogenen Schlüsse. Somit ist davon auszugehen, dass die eingereichten Beweismittel in Verletzung des rechtlichen Gehörs

unvollständig gewürdigt worden sind. Angesichts der fehlenden Fachkenntnisse des Bundesverwaltungsgerichts und dem Umstand, dass sich die Parteien zur Tankmischung P._____ mit T._____ nicht geäußert haben, kann diese Gehörsverletzung im Beschwerdeverfahren nicht geheilt werden, weshalb die Sache in dieser Beziehung zur einlässlichen Prüfung an die Vorinstanz zurückzuweisen ist (Art. 61 VwVG).

5.

Die Beschwerdeführerin macht allerdings geltend, das zu beurteilende Produkt P._____ sei in der Schweiz bereits für die Anwendung in Soja gegen einjährige Dicotyledonen und Monocotyledonen zugelassen. Sie stellt sich auf den Standpunkt, es stelle eine rechtsgleiche Behandlung dar, wenn ihr Produkt nicht auch zur Anwendung gegen die gleichen Schadpflanzen in Mais zugelassen werde.

5.1 Das Gebot der rechtsgleichen Behandlung (Art. 8 Abs. 1 BV) gilt zwischen verschiedenen Rechtssubjekten und erfasst nicht zwei Sachverhalte, die ein und denselben Rechtsträger betreffen. Soweit die Beschwerdeführerin rügt, ihr Produkt sei bezüglich zweier Indikationen ungleich behandelt worden, käme einzig eine Verletzung des Willkürverbots in Frage (Art. 9 BV; vgl. BGE 127 I 60 E. 5a; Urteil des Bundesgerichts 2A.16/2005 vom 4. August 2005, E. 3).

5.2 Der Einsatz von P._____ in Soja wurde in Tankmischung mit U._____ (Wirkstoff E._____) bewilligt. Die vorliegend beantragten Mischpartner enthalten andere Wirkstoffe (M._____, H._____ und O._____). Allein die unterschiedlichen Wirkstoffe der Mischpartner verlangen sowohl eine indikations- als auch wirkstoffspezifische Beurteilung der Wirksamkeit der Tankmischungen – und damit einen erneuten Nachweis der Erfüllung der Zulassungsvoraussetzungen. Da mit den eingereichten Unterlagen der Beschwerdeführerin dieser Nachweis nicht gelungen ist (vgl. E. 4.2 ff. hiervor), bestehen – entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin – durchaus sachliche Gründe für eine ungleiche Beurteilung des Nutzens von P._____ in Mischung mit Produkten mit unterschiedlichen Wirkstoffen in den Indikationen gegen einjährige Dicotyledonen und Monocotyledonen in Soja oder in Mais. Von einem willkürlichen Vorgehen des BLW kann keine Rede sein.

6.

Die Beschwerdeführerin machte weiter geltend, das zu beurteilende

Pflanzenschutzmittel sei bereits in mehreren europäischen Ländern auch zur Anwendung in Mais zugelassen worden. Insbesondere bei den Ländern Deutschland, Österreich, Belgien und Luxemburg handle es sich um Länder der gleichen Klimazone wie die Schweiz. Die Prüfungsergebnisse seien somit direkt vergleichbar und könnten deshalb zur Beurteilung des Gesuches herangezogen werden. Sie reichte dazu als Replikbeilage das "EU-Biodossier" von P._____ ein.

6.1 Gemäss Art. 160 Abs. 6 LWG (in der Fassung gemäss Ziff. I des Bundesgesetzes vom 20. Juni 2003 [AS 2003 4217 4232; BBl 2002 4721 7234]) werden ausländische Zulassungen oder deren Widerruf sowie ausländische Prüfberichte und Konformitätsbescheinigungen, die auf gleichwertigen Anforderungen beruhen, anerkannt, soweit die agronomischen und umweltrelevanten Bedingungen für den Einsatz der Produktionsmittel vergleichbar sind.

6.2 Unter dem Titel „Bewertung der Unterlagen“ wird in Art. 13 Abs. 2 PSMV konkretisiert, dass bei der Prüfung eines Wirkstoffs, der in Anhang I der Richtlinie 91/414/EWG des Rates vom 15. Juli 1991 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln (Abl. L 230 vom 19. August 1991, mit seitherigen Änderungen) aufgeführt ist, die Zulassungsstelle und die Beurteilungsstellen die Erwägungen und Entscheide der Kommission der EU über die Aufnahme des Wirkstoffes in diesen Anhang und die Erwägungen und Entscheide der Mitgliedstaaten über die Zulassung des Pflanzenschutzmittels, in dem der Wirkstoff enthalten ist, zu berücksichtigen haben, sofern diese Unterlagen vorliegen oder ins Verfahren eingebracht werden.

6.2.1 In der Erläuterung zur Pflanzenschutzmittel-Verordnung vom 18. Juli 2003 wird in der Übersicht (S.1) einleitend u.a. ausgeführt, dass mit der Verordnung eine weitgehende Übernahme des EU-Pflanzenschutzmittelrechts angestrebt werde. Die weitgehende Harmonisierung der Zulassungsanforderungen schaffe für die schweizerischen Behörden bessere Voraussetzungen, um europäische Zulassungsentscheide zu berücksichtigen. Dazu sehe die Verordnung vor, dass die schweizerischen Zulassungsbehörden bei Pflanzenschutzmitteln, die in der EU bereits zugelassen seien, alle Beurteilungs- und Entscheidungsdokumente der EU Behörden – sei es auf Gemeinschaftsebene (Wirkstoffe) oder auf Mitgliedstaaten-Ebene (Zubereitungen) – bei ihren Entscheiden berücksichtigen könnten, soweit sie vorlägen. Mit diesem Vorgehen werde vermieden, dass Gesuchsunterlagen, die be-

reits von EU-Behörden beurteilt worden seien, unnötig noch einmal detailliert von Grund auf durch die schweizerischen Behörden bearbeitet werden müssten. Allerdings bleibe den schweizerischen Behörden in jedem Fall der abschliessende hoheitliche Entscheid über die Zulassung vorbehalten.

6.2.2 Betreffend Art. 14 PSMV (heute Art. 13 PSMV) wird erläutert, die Zulassungstelle und die Beurteilungsstellen stützten sich bei der Bewertung der Unterlagen einerseits auf die allgemeinen Kriterien nach Art. 11 PSMV (heute Art. 10 PSMV) ab, andererseits auf die Kriterien nach Anhang 6 PSMV, der seinerseits dem Anhang VI der Richtlinie 91/414/EWG entspreche. Neben den Unterlagen nach Anhang 2 und 3 PSMV seien bei dieser Bewertung auch die Erwägungen und Entscheide der Kommission der EU über die Aufnahme eines Wirkstoffes in den Anhang I der Richtlinie 91/414/EWG sowie Erwägungen und Entscheide der EU-Mitgliedstaaten über die Zulassung eines Pflanzenschutzmittels in deren Hoheitsgebiet zu berücksichtigen. Mit diesem Verfahren werde einerseits sichergestellt, dass die von den Behörden der EU-Kommission und der EU-Mitgliedstaaten bereits geleistete Bewertungsarbeit berücksichtigt werden könne, dass aber andererseits den schweizerischen Behörden der abschliessende hoheitliche Entscheid zukomme. Damit könne die Ressourceneffizienz der Zulassungsbehörde optimiert werden: Insbesondere würden dadurch die Voraussetzungen geschaffen, dass ein in der EU bereits zugelassenes Pflanzenschutzmittel auch in der Schweiz möglichst speditiv beurteilt werden könne.

6.2.3 Aus diesen Erläuterungen geht hervor, dass in schweizerischen Zulassungsverfahren zwar eingereichte Unterlagen aus einem europäischen Zulassungsverfahren zu berücksichtigen sind, der Entscheid der europäischen Behörden aber die schweizerische Zulassungsbehörde nicht bindet. Diese kann daher ein Zulassungsgesuch auch dann abweisen, wenn das Produkt in einem EU-Staat bereits zugelassen ist, aufgrund einer sachlichen Beurteilung aber den schweizerischen Zulassungsvoraussetzungen nicht genügt. Der blosser Verweis auf Unterlagen aus europäischen Zulassungsverfahren bildet demnach zwar ein Indiz für die genügende Qualität und Wirksamkeit sowie die relative Sicherheit eines Produktes, vermag diese aber für sich allein nicht rechtsgenügend zu belegen.

6.3 In vorliegenden Verfahren hat die Vorinstanz die Gesuche um Bewilligung der Tankmischungen P._____ mit I._____ sowie P._____ mit I._____ und D._____ für die Anwendung im Mais aufgrund von sachlichen und nachvollziehbaren Gründen abgewiesen (vgl. E. 4.3 und E. 4.4 hiervor). Im Rahmen ihrer Duplik hat sie insbesondere auch das von der Beschwerdeführerin beigebrachte "EU-Biodossier" von P._____ berücksichtigt, aus diesem aber nicht auf eine ausreichende Wirksamkeit der Tankmischungen in den beantragten Indikationen schliessen können. So führt die Vorinstanz überzeugend aus, auch die aus den europäischen Zulassungsverfahren stammenden Wirkungsergebnissen zeigten nach agronomischen Gesichtspunkten ungenügende Wirksamkeit gegen einige in Mais besonders schädliche Unkräuter wie *Digitaria subspecies*, *Echinochloa crus galli*, *Amarantus retroflexus* und *Chenopodium album*.

Darüber hinaus ist festzuhalten, dass die von der Beschwerdeführerin eingereichten ausländischen Zulassungsentscheide zumindest teilweise andere Indikationen betreffen als die vorliegend zu beurteilenden Gesuche. So decken sich etwa die in Deutschland und Österreich erteilten Zulassungen nicht mit der beantragten Zulassung als Tankmischung in der Schweiz. Gemäss dem deutschen Zulassungsbescheid vom 15. März 2006 (Beschwerdebeilage 6, S. 2) wurde P._____ als Solopräparat nur mit eingeschränkter Indikation gegen echte Kamille und Hühnerhirse (und nicht gegen alle Unkräuter und Ungräser) in Mais zugelassen. Im österreichischen Zulassungsbescheid vom 28. April 2005 (Beschwerdebeilage 7, S. 9) wird als Auflage festgehalten, dass in die Gebrauchsanweisung eine Zusammenstellung aufzunehmen sei, die festhalte, welche Unkräuter mit dem Produkt gut, weniger gut oder nicht ausreichend bekämpft werden können. Dies deutet darauf hin, dass auch die beurteilenden Behörden in Österreich davon ausgegangen sind, dass P._____ nicht gegen sämtliche Unkräuter und Ungräser genügend wirksam ist. Allein schon die deutsche und die österreichische Zulassung zeigen, dass die Wirksamkeit der fraglichen Tankmischungen gegen sämtliche Unkräuter und -gräser in der EU keineswegs einheitlich anerkannt wird. Es erübrigt sich daher, die Zulassungssituation in weiteren EU-Staaten näher zu prüfen.

6.4 Wie bereits festgestellt, sind ausländische Zulassungsentscheide für das BLW nicht verbindlich. Es ist lediglich verpflichtet, vorgelegte oder bekannte ausländische Unterlagen und Testergebnisse sowie

allenfalls Zulassungsentscheide für ihren Entscheid zu berücksichtigen. Die Beschwerdeführerin macht denn auch nicht geltend, die eingereichten Unterlagen seien durch die Vorinstanz nicht berücksichtigt worden. Aus den eingereichten Zulassungen und Unterlagen, auch wenn sie aus Staaten mit vergleichbarer Klimazone stammen, lässt sich aber entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin nichts zu ihren Gunsten ableiten.

7.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die angefochtene Verfügung in teilweiser Gutheissung der Beschwerde insoweit aufzuheben ist, als die Vorinstanz den Antrag auf Bewilligung der Tankmischung P._____ (2 l/ha) mit T._____ (2 l/ha) in der Indikation gegen einjährige Unkräuter und einjährige Ungräser in Mais abgewiesen hat. Diesbezüglich ist die Sache mit der Anweisung an die Vorinstanz zurückzuweisen, die von der Beschwerdeführerin vorgelegten und allenfalls weitere Unterlagen einlässlich zu prüfen und hernach erneut zu entscheiden.

Zu Recht hat die Vorinstanz dagegen die Anträge auf Bewilligung der Tankmischungen P._____ (2 l/ha) mit I._____ (40 g/ha) sowie P._____ (2 l/ha) mit I._____ (40 g/ha) und D._____ (10 g/ha) in der Indikation gegen einjährige Unkräuter und einjährige Ungräser in Mais abgewiesen. In dieser Beziehung ist auch die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann.

8.

Zu entscheiden bleibt noch über die Verfahrenskosten und eine allfällige Parteientschädigung.

8.1 Die Verfahrenskosten werden im vorliegenden Verfahren – unter Berücksichtigung des Umfangs und der Schwierigkeit der Streit-sache, Art der Prozessführung und finanzieller Lage der Parteien – auf Fr. 2'500.- festgesetzt (Art. 63 Abs. 4^{bis} VwVG in Verbindung mit Art. 1, Art. 2 Abs. 1 und Art. 4 des Reglements über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE], SR 173.320.2).

Angesichts des teilweisen Obsiegens sind die der Beschwerdeführerin aufzuerlegenden Verfahrenskosten um einen Fünftel zu reduzieren (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Sie sind demnach auf Fr. 2'000.- festzusetzen und teilweise mit dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 2'500.- zu verrechnen. Der überschüssende Teil des bereits geleisteten Vor-

schusses in der Höhe von Fr. 500.- ist der Beschwerdeführerin rückzuerstatten. Von der Vorinstanz sind gemäss Art. 63 Abs. 2 VwVG keine Kosten zu erheben.

8.2 Mangels verhältnismässig hoher Kosten ist der anwaltlich nicht vertretenen Beschwerdeführerin keine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG und Art. 7 Abs. 4 und Art. 8 VGKE). Die teilweise unterliegende Vorinstanz hat als Bundesbehörde keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 7 Abs. 3 VGKE).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen und die angefochtene Verfügung vom 21. Dezember 2006 wird insoweit aufgehoben, als der Antrag der Beschwerdeführerin auf Bewilligung der Tankmischung P._____ (2 l/ha) mit T._____ (2 l/ha) in der Indikation gegen einjährige Unkräuter und einjährige Ungräser in Mais abgewiesen wurde.

In diesem Umfang wird die Sache im Sinne der Erwägungen zur vollständigen Sachverhaltsabklärung und anschliessendem Entscheid an die Vorinstanz zurückgewiesen.

Weitergehend wird die Beschwerde abgewiesen, soweit darauf eingetreten werden kann.

2.

Die Verfahrenskosten werden auf Fr. 2'500.- festgesetzt. Sie werden zu vier Fünfteln, ausmachend Fr. 2'000.-, der Beschwerdeführerin auferlegt und teilweise mit dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 2'500.- verrechnet. Der überschüssende Betrag von Fr. 500.- wird der Beschwerdeführerin nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Entscheides rückerstattet.

3.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)

- die Vorinstanz (Ref-Nr. _____; Gerichtsurkunde)
- das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement EVD

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Stefan Mesmer

Ingrid Künzli

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14 Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen, hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (vgl. Art. 42 BGG).

Versand: