

JAAC 68.106

Auszug aus dem Beschwerdeentscheid der
Rekurskommission EVD vom 14. Februar 2003 in
Sachen S. gegen Bundesamt für Landwirtschaft
[6D/2002-3]; vom Bundesgericht mit Urteil vom 2.
Oktober 2003 [2A.108/2003] bestätigt

Produits phytosanitaires. Conditions d'homologation. Effets secondaires.

Art. 159 al. 1 let. b LAgr (en relation avec l'art. 4 let. b de l'ordonnance sur les produits phytosanitaires). Effets secondaires intolérables de produits phytosanitaires (restrictions pour l'assolement).

Lorsqu'un produit herbicide utilisé conformément aux prescriptions produit des effets secondaires intolérables sur les plantes et les récoltes, l'Office fédéral de l'agriculture peut notamment juger dans quelle mesure de tels effets secondaires sont compatibles avec les exigences en matière de prestations écologiques requises (consid. 4.3).

Pflanzenschutzmittel. Zulassungsvoraussetzungen. Nebenwirkungen.

Art. 159 Abs. 1 Bst. b LwG (in Verbindung mit Art. 4 Bst. b Pflanzenschutzmittel-Verordnung). Unannehmbare Nebenwirkungen von Pflanzenschutzmitteln (Einschränkungen bei der Fruchtfolge).

Das Bundesamt für Landwirtschaft darf die beim vorschriftsgemässen Einsatz von Herbiziden möglichen unannehmbaren nachteiligen Nebenwirkungen auf Nutzpflanzen und Erntegüter insbesondere danach beurteilen, inwiefern sich solche Nebenwirkungen mit den Anforderungen an den ökologischen Leistungsnachweis vertragen (E. 4.3).

Prodotti fitosanitari. Condizioni per l'omologazione. Effetti secondari.

Art. 159 cpv. 1 lett. b LAgr (in relazione con l'art. 4 lett. b dell'Ordinanza concernente l'omologazione dei prodotti fitosanitari). Effetti collaterali inammissibili dei prodotti fitosanitari (restrizioni della rotazione delle culture).

In caso ove l'erbicida utilizzato conformemente alle prescrizioni provoca degli effetti collaterali dannosi inammissibili sulle piante utili e sui raccolti, l'Ufficio federale dell'agricoltura può in particolare giudicare in quale misura questi effetti collaterali sono compatibili con le esigenze in materia di prove di prestazioni ecologiche richieste (consid. 4.3).

Zusammenfassung des Sachverhalts:

Das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) erteilte der X AG am 21. Dezember 2001 eine bis 31. Dezember 2003 befristete Bewilligung für den auf Flächen von 200 Hektaren begrenzten Einsatz des Herbizids H. in Grossversuchen. Gleichzeitig forderte es die X AG auf, den Nachbau sämtlicher, in der Schweiz auf Mais folgenden Kulturen in den Jahren 2002 / 2003 zu überprüfen. Mit Beschwerde vom 31. Januar 2002 beantragt die X AG eine definitive Bewilligung ohne Flächenbegrenzung, aber mit der Auflage, dass nach behandeltem Mais nur Mais sowie alle Sommer- und Wintergetreidearten unbeschränkt sowie - nach Pflügen - Sonnenblumen und Soja nachgebaut werden dürften.

Aus den Erwägungen:

4. (...) Die Parteien sind sich einig, dass der in H. enthaltene Wirkstoff von der biologischen Wirkung und vom Umweltverhalten her eine wertvolle und wünschenswerte Ergänzung der bestehenden Maisherbizide sei. Auf Grund der Akten und von Aussagen eines Vertreters der Eidgenössischen Forschungsanstalt für Obst-, Wein- und Gartenbau in Wädenswil anlässlich der öffentlichen Verhandlung ist davon auszugehen, dass H. als selektives Herbizid gut wirkt.

Als problematisch erweist sich auf Grund von Untersuchungen im Ausland, dass bei gewissen Kulturen, die nach dem Einsatz von H. angepflanzt werden (namentlich bei Zuckerrüben, Erbsen, Bohnen und Gemüse), Schäden zu erwarten sind. Dies wird von der Beschwerdeführerin grundsätzlich nicht bestritten. Sie möchte diesem Schädigungsrisiko begegnen, indem sie die Zulassung von H. zur Anwendung bei Mais mit der vorgeschlagenen Einschränkung beantragt.

Das Bundesamt hält eine mit solchen Nachbaueinschränkungen verbundene Zulassung aus grundsätzlichen Überlegungen nicht für zulässig. Es schliesst indessen nicht aus, dass die im Ausland festgestellten Schäden an Folgekulturen unter den in der Schweiz herrschenden Bedingungen nicht zwingend ebenfalls auftreten müssten. Daher sollte der Beschwerdeführerin

im Rahmen der provisorischen Bewilligung der Nachweis ermöglicht werden, dass nach dem Einsatz von H. in der Schweiz keine erheblichen Schäden an den Folgekulturen zu erwarten sind.

Die Beschwerdeführerin erwartet von weiteren Nachbau-Untersuchungen keine signifikanten neuen Erkenntnisse. Insofern hält sie die sachlichen Voraussetzungen für eine definitive Zulassung von H. als erfüllt und bestreitet die Rechtsauffassung des Bundesamtes.

Strittig und zu prüfen ist somit in erster Linie, ob das Bundesamt die unbefristete Zulassung von H. davon abhängig machen darf, dass keine Einschränkungen für den Nachbau von weiteren Kulturen nötig sind.

4.1. Nach dem Bundesgesetz vom 29. April 1998 über die Landwirtschaft (LwG, SR 910.1) dürfen landwirtschaftliche Hilfsstoffe, namentlich Pflanzenschutzmittel, nur eingeführt oder in Verkehr gebracht werden, wenn sie sich (a.) zur vorgesehenen Verwendung eignen, (b.) bei vorschriftsgemässer Verwendung keine unannehmbaren Nebenwirkungen haben (Art. 159 Abs. 1 Bst. a und b LwG). Demgemäss erteilt das Bundesamt nach Art. 4 der Verordnung vom 23. Juni 1999 über die Zulassung von Pflanzenschutzmitteln (Pflanzenschutzmittel-Verordnung, SR 916.161) eine Bewilligung für ein Pflanzenschutzmittel, wenn: (a.) dieses zum vorgesehenen Gebrauch hinreichend geeignet ist und (b.) dieses bei vorschriftsgemäsem Gebrauch keine unannehmbaren nachteiligen Nebenwirkungen auf Nutzpflanzen und Erntegüter zur Folge hat und weder die Umwelt noch mittelbar den Menschen gefährden kann.

Diese Bestimmungen bilden Teil einer streng reglementierten Zulassungsordnung für Pflanzenschutzmittel. Diese hat - soweit sie dem Gesundheits- und Umweltschutz im weitesten Sinne dient - polizeilichen Charakter, da die strengen Bewilligungsvorschriften vorab die Sicherstellung der Eignung von Pflanzenschutzmitteln sowie die Kontrolle der Nebenwirkungen auf Nutzpflanzen, Umwelt und Mensch bezwecken (vgl. Art. 159 ff. LwG in Verbindung mit Art. 1 Abs. 2 Pflanzenschutzmittel-Verordnung; dazu: unveröffentlichter Entscheid der Rekurskommission EVD i. S. B. vom 24. Januar 2001 [99/6D-020 E. 1.3.2]). Gleichzeitig verfolgen einzelne Bestimmungen, beispielsweise Art. 160 Abs. 7 LwG betreffend im Ausland bereits zugelassene landwirtschaftliche Hilfsstoffe auch wirtschaftspolitische Ziele (vgl. Urteil des Bundesgerichts vom 13. September 2002 i. S. B. [2A.99/2002 E. 2.3]).

Die Eignung des Pflanzenschutzmittels H. als Herbizid für den Maisanbau ist grundsätzlich unbestritten und von den Parteien im Rahmen dieses Verfahrens nicht näher thematisiert worden. Insofern ist davon auszugehen, dass das Produkt grundsätzlich hinreichend geeignet ist im Sinne von Art. 4 Bst. a Pflanzenschutzmittel-Verordnung.

Die Auffassungen der Parteien gehen auseinander in der Frage, ob H. im Sinne der weiteren Bewilligungsvoraussetzung nach Art. 4 Bst. b Pflanzenschutzmittel-Verordnung bei vorschriftsgemäsem Gebrauch keine unannehmbaren nachteiligen Nebenwirkungen auf Nutzpflanzen und Erntegüter zur Folge hat.

4.2. (...) Das Bundesamt hat zutreffend erkannt, dass die Frage allfälliger unannehmbarer nachteiliger Nebenwirkungen unabhängig von der Eignung zum vorgesehenen Gebrauch und der vorschriftsgemässen Verwendung zu beantworten ist. Daher ist das Bundesamt richtig vorgegangen, als es die von der Beschwerdeführerin vorgeschlagenen Nachbaueinschränkungen als Problem möglicherweise unannehmbarer nachteiliger Nebenwirkungen (vgl. Art. 4 Bst. b Pflanzenschutzmittel-Verordnung) lokalisierte.

4.3. Die Pflanzenschutzmittel-Verordnung präzisiert nicht näher, was als «unannehmbare nachteilige Nebenwirkung» der Zulassung eines Pflanzenschutzmittels entgegenstehen kann. Insofern räumt Art. 4 Bst. b Pflanzenschutzmittel-Verordnung dem Bundesamt als zuständiger Vollzugsbehörde bei der Rechtsanwendung einen grossen Beurteilungs- und Ermessenspielraum für die Konkretisierung dieses unbestimmten Rechtsbegriffs ein.

Das Bundesamt beruft sich auf die schweizerische Bewilligungspraxis, wonach keine Pflanzenschutzmittel bewilligt würden, welche Einschränkungen in der Fruchtfolge erforderlich machten. Geregelte Fruchtfolgen seien im Rahmen der von der öffentlichen Hand entsprechend den Leitlinien der Agrarpolitik koordinierten Massnahmen zur Erhaltung der Vielseitigkeit unverzichtbar. Dementsprechend seien die an ökologische Leistungen gebundenen Direktzahlungen darauf ausgerichtet, den Druck zur Spezialisierung zu vermindern und die Vielfalt zu fördern. Die geförderte «gute landwirtschaftliche Praxis» bedeute, dass bei der Bewirtschaftung von Ackerland, Wiesen und Sonderkulturen alle gesetzlichen Vorschriften betreffend Düngung, Pflanzenschutz und Umweltschutz eingehalten werden und keine Einschränkungen die Erfüllung von Auflagen für den ökologischen Leistungsnachweis behindern. Insofern dürfe die normale Anwendung von Pflanzenschutzmitteln die Wahl der Folgekultur und damit die Vielfalt der Fruchtfolge als Grundlage des ökologischen Leistungsnachweises nicht einschränken. Folglich könnten Herbizide nicht mit Nachbaueinschränkungen bewilligt werden.

Mit dieser Argumentation orientiert sich das Bundesamt bei der Zulassung von Pflanzenschutzmitteln an den allgemein gültigen Vorgaben der Agrarpolitik und betrachtet namentlich den für die Ausrichtung von Direktzahlungen massgeblichen ökologischen Leistungsnachweis als wesentliches Beurteilungskriterium zur Umschreibung nachteiliger Nebenwirkungen, die nach Art. 4 Bst. b Pflanzenschutzmittel-Verordnung unannehmbar sind.

Ob diese Betrachtungsweise hier zulässig ist, ist im Folgenden zu klären.

4.3.1. Vorab sind Sinn und Zweck sowie die agrarrechtliche Einbettung der Direktzahlungen und deren Bedeutung für den vorliegenden Fall kurz zu beleuchten.

Das im Rahmen der «Agrarpolitik 2002» vollständig revidierte LwG strebt eine vermehrte Trennung von Preis- und Einkommenspolitik sowie die Verwirklichung ökologischer Anliegen mittels ökonomischer Anreize und damit mehr Markt und Ökologie an; zudem soll durch eine Lockerung der staatlichen Markteingriffe die Wettbewerbsfähigkeit des gesamten Ernährungssektors verbessert werden (vgl. BBl 1996 IV 1 ff., S. 5 ff.).

Da sich im globalisiert veränderten Wirtschaftsumfeld die Landwirtschaft im freien Wettbewerb auf eine intensive Produktion an guten Standorten konzentrieren würde und sich zudem deren Leistungsfähigkeit nicht mehr allein über die Produktpreise erhalten lässt, wurden im Interesse einer multifunktionalen Landwirtschaft Direktzahlungen eingeführt. Diese sind als Ausfluss der verstärkten Trennung der Preis- und Einkommenspolitik darauf ausgerichtet, die gemeinwirtschaftlichen Leistungen abzugelten und so die Entwicklung der Landwirtschaft in Richtung einer flächendeckenden, nachhaltigen und umweltschonenden Bewirtschaftung zu lenken (BBl 1996 IV 201 f.; *Hans Popp*, Direktzahlungen sind keine Subventionen, Blätter für Agrarrecht [BAR] 2001, S. 44 f.). Daher werden namentlich allgemeine Direktzahlungen - im Sinne der integrierten Produktion - nur an diejenigen Betriebe ausgerichtet, die einen ökologischen Leistungsnachweis erbringen, das heisst tiergerechte Haltung der Nutztiere, eine ausgeglichene Düngerbilanz, einen angemessenen Anteil ökologischer Ausgleichsflächen, eine geregelte Fruchtfolge, einen geeigneten Bodenschutz sowie eine Auswahl und gezielte Anwendung der Pflanzenbehandlungsmittel nachweisen (Art. 104 Abs. 3 Bst. a der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV], SR 101 in Verbindung mit Art. 70 Abs. 1 und 2 LwG, BBl 1996 IV 203 f., 297 f.; *Popp*, a. a. O., S. 45 f.).

Die durch den ökologischen Leistungsnachweis gestellten Anforderungen sind Steuergrössen im Umweltbereich, mit denen sowohl positive Leistungen als auch die Vermeidung von Belastungen bewirkt werden sollen. Damit soll die Agrarpolitik den Vollzug wesentlicher Teile des Umweltrechts in der Landwirtschaft übernehmen (*Eduard Hofer*, Reform der Agrarpolitik [AP 2002], BAR 1996/2/3, S. 70). Dazu gehört namentlich auch der Schutz der natürlichen Produktionsgrundlagen. Diesbezüglich enthält das LwG - abgesehen von Normen, welche wie beispielsweise über Direktzahlungen eine Lenkung der Bodennutzung verfolgen - keine weiteren Bestimmungen für die direkte Anordnung von Beschränkungen der landwirtschaftlichen Bodennutzung (vgl. demgegenüber: Bundesgesetz vom 24. Januar 1991 über den Schutz der Gewässer, Gewässerschutzgesetz [GSchG], SR 814.20 [Art. 19-20] und Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz [NHG], SR 451 [Art. 18a]; dazu: *Hans Maurer*, Beschränkung und Lenkung der landwirtschaftlichen Bodennutzung und Entschädigungsfragen, Umweltrecht in der Praxis [URP] 2002, S. 616 ff., insbesondere S. 635 ff.). Insofern beinhaltet das System der Direktzahlungen kein Verbot zur Verhinderung unökologischer Produktionsweisen, sondern einzig Abgeltungen gemeinwirtschaftlicher Leistungen zur Schaffung finanzieller Anreize, um die Produktion am ökologischen Leistungsnachweis auszurichten.

Anzumerken ist, dass die landwirtschaftliche Produktion nach den Anforderungen des ökologischen Leistungsnachweises heute die konventionelle Wirtschaftsweise darstellt, das heisst die Standardlandwirtschaft des eidgenössischen Gesetzgebers (vgl. dazu:

Hans Maurer, Naturverträglichkeit von Landbaumethoden - biologische, konventionelle und integrierte Produktion im Vergleich, Zürich 2002, S. 3; im Internet abrufbar unter: www.konsumundnatur.ch; Popp, a. a. O., S. 45 f.).

Da praktisch alle Landwirtschaftsbetriebe der Schweiz Direktzahlungen beziehen und die meisten davon existenziell abhängen, gilt der ökologische Leistungsnachweis in der Schweiz mittlerweile als ökologischer Standard (Hans Maurer, Naturverträglichkeit von Landbaumethoden, a. a. O., S. 3 f. mit Nachweisen zum Anteil der Direktzahlungen am Rohertrag der Landwirtschaftsbetriebe; vgl. auch den vom BLW herausgegeben Agrarbericht 2001, S. 187, im Internet abrufbar unter: www.blw.admin.ch; *Conrad Widmer*, Landwirtschaftliche Direktzahlungen als Instrument für den Umweltschutz, URP 2002, S. 513 f.).

4.3.2. Nach dem LwG dienen zwei Hauptstrategien dem Schutz der Umwelt (namentlich der Lenkung der Bodennutzung): Einerseits die an ökologische Auflagen und Bedingungen gebundenen Beiträge (Direktzahlungen; vgl. Art. 70 ff. LwG) als finanzielle Anreize für umweltfreundliches Verhalten sowie andererseits Umweltschutzbestimmungen, die schädliche Verhaltensweisen zu verhindern suchen (z. B. Art. 158 ff. LwG betreffend landwirtschaftliche Hilfsstoffe, dazu BBl 1996 IV 275 ff. in Verbindung mit BBl 1995 IV 629 ff., S. 695; vgl. dazu: Hans Maurer, Umweltschutz, Naturschutz und Tierschutz im neuen Landwirtschaftsrecht, URP 1995, S. 388 ff.; derselbe, Beschränkung und Lenkung der landwirtschaftlichen Bodennutzung und Entschädigungsfragen, a. a. O., S. 635 ff.; Widmer, a. a. O., S. 506 ff.; *Arnold Brunner*, Bodenschutz, Stoffe und Gewässerschutz: Landwirtschaft im Spannungsfeld, URP 2002, S. 537).

Die im LwG zum Schutz der Umwelt vorgesehenen Bestimmungen mit polizeilichem Charakter, wie beispielsweise jene über Pflanzenschutzmittel (vgl. E. 4.1), suchen den verantwortungsvollen Umgang mit gefährlichen Mitteln sicherzustellen.

Angesichts der generellen Zielsetzung der Agrargesetzgebung ist es geboten, die Zulassungsvoraussetzungen für Pflanzenschutzmittel im Sinne der angestrebten nachhaltigen Landwirtschaft zu deuten (zur Auslegung im Allgemeinen: *Paul Richli*, Agrarpolitik 2002 - am Ende der Politik- und Verhaltenssteuerung durch formell-gesetzliche Normen?, BAR 1996/2/3, S. 5 ff., insbesondere S. 28). Folglich sind im Zusammenhang mit Pflanzenschutzmitteln namentlich die für die Direktzahlungen massgeblichen Anforderungen des ökologischen Leistungsnachweises in Betracht zu ziehen.

Wollte man diesen Zusammenhang ausser Betracht lassen, könnte dies zur Folge haben, dass (im Extremfall) ein nur für Monokulturen brauchbares Pflanzenschutzmittel bewilligt werden müsste, obschon diese Bewirtschaftungsart der Zielrichtung der Agrargesetzgebung widerspricht.

Wie das Bundesamt betont, geht es darum, die bundesrechtlich angestrebte Nachhaltigkeit der Landwirtschaft auf allen Wegen koordiniert zu fördern und weniger darum, den einzelnen Landwirt vor wirtschaftlichen Nachteilen zu schützen. Im Sinne dieses agrarpolitisch anzustrebenden Ziels erscheint es sachgerecht, bei der Bewilligung von Pflanzenschutzmitteln auf eine nachhaltige Landwirtschaft Rücksicht zu nehmen. Folglich ist nicht zu beanstanden, dass das Bundesamt in der Bewilligungspraxis die beim vorschriftsgemässen Einsatz von Herbiziden möglichen «unannehmbaren

nachteiligen Nebenwirkungen auf Nutzpflanzen und Erntegüter» (Art. 4 Bst. b Pflanzenschutzmittel-Verordnung) insbesondere danach beurteilt, inwiefern sich solche Nebenwirkungen mit den Anforderungen an den ökologischen Leistungsnachweis vertragen.

Dies eröffnet dem Bundesamt freilich einen erheblichen Interpretationsfreiraum, zumal es um die Konkretisierung agrarpolitischer Zielsetzungen geht, die - wie beispielsweise die Anforderungen an den ökologischen Leistungsnachweis - einem gesellschaftlichen und agrartechnologischen Wandel unterworfen sind. Für die konkrete Umsetzung in die Praxis sind letztlich - trotz der Komplexität des Regelungsbereiches und der Offenheit zahlreicher Rechtsbegriffe im Agrarecht - wie im allgemeinen Wirtschaftsverwaltungsrecht prinzipiell dieselben Verfassungsprinzipien (wie Rechtsgleichheit, Wettbewerbsneutralität, Verhältnismässigkeit, öffentliches Interesse, Vertrauensschutz, Rechtssicherheit, Subsidiarität und Wirtschaftlichkeit) zu beachten (Richli, a. a. O., S. 19 ff.).

(...)

(Die Rekurskommission EVD weist die Beschwerde ab.)

JAAC 68.106 - Auszug aus dem Beschwerdeentscheid der Rekurskommission EVD vom 14. Februar 2003 in Sachen S. gegen Bundesamt für Landwirtschaft [6D/2002-3]; vom Bundesgericht mit Urteil vom 2. Oktober 2003 [2A.108/2003] bestätigt

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	2004
Année	
Anno	
Band	68
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 006 209

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale.

Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.