

# **BVGer B-7126/2017 vom 17. Dezember 2019**

Bundesverwaltungsgericht, 2019-12-17, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger\\_B-7126\\_2017](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_B-7126_2017)

FR: TAF B-7126/2017 du 17 décembre 2019

IT: TAF B-7126/2017 del 17 dicembre 2019

## **Regeste**

Zulassung Pflanzenschutzmittel

## **Erwägungen**

### **E. 1.1**

Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021). Zu den anfechtbaren Verfügungen gehören jene der Vorinstanz in Anwendung des Bundesgesetzes vom 29. April 1998 über die Landwirtschaft (Landwirtschaftsgesetz, LwG; SR 910.1) und dessen Ausführungsbestimmungen, zumal die Vorinstanz eine Dienststelle der Bundesverwaltung ist (Art. 33 Bst. d VGG i.V.m. Art. 166 Abs. 2 LwG).

### **E. 1.2**

Die individuell an die Beschwerdeführerin gerichtete Verfügung vom 15. November 2017 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 18. Dezember 2017 zuständig.

### **E. 1.3**

Zur Beschwerde berechtigt ist nach Art. 48 VwVG, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (Abs. 1 Bst. a), durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist (Abs. 1 Bst. b) und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Abs. 1 Bst. c). Diese Voraussetzungen sind vorliegend - vorbehältlich der Ausführungen in E. 4.2 f. - erfüllt.

### **E. 1.4**

Im Übrigen hat die Beschwerdeführerin die Beschwerde vom 18. Dezember 2017 frist- und formgerecht erhoben (Art. 50 und Art. 52 VwVG). Der Vertreter hat sich rechtsgenügend durch schriftliche Vollmacht ausgewiesen (Art. 11 VwVG). Der Kostenvorschuss wurde rechtzeitig geleistet (Art. 63 Abs. 4 VwVG). Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist daher grundsätzlich einzutreten (vgl. aber E. 4.2 f.).

### **E. 2.1**

Streitgegenstand der gerichtlichen Prüfung ist das Rechtsverhältnis, das Gegenstand der angefochtenen Verfügung bildet, in dem Umfang, in dem es im Streit liegt. Was Streitgegenstand ist, bestimmt sich demnach durch den angefochtenen Entscheid und die Parteibehören, wobei der angefochtene Entscheid den möglichen Streitgegenstand

begrenzt (vgl. BGE 133 II 35 E. 2; Urteile des BVGer A-477/2018 vom 11. September 2018 E. 1.5, B-7768/2016 vom 24. Oktober 2017 E. 4.3 und A-7843/2010 vom 22. Juli 2011 E. 1.6; Moser/Beusch/Kneubühler, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl. 2013, Rz. 2.8; Thomas Flückiger, in: Praxiskommentar VwVG, 2. Aufl. 2016, Art. 7 N. 19). Der Streitgegenstand des vorliegenden Beschwerdeverfahrens ist unter Berücksichtigung der äusseren Begrenzung durch die angefochtene Verfügung vom 15. November 2017 sowie der gestellten Parteibegehren wie nachfolgend dargelegt einzugrenzen.

## **E. 2.2**

Die angefochtene Verfügung vom 15. November 2017 beschränkt sich in ihrem Betreff, der Begründung wie auch im Dispositiv auf die Erwähnung des "Gesuchs" der Beschwerdeführerin "vom 10. Oktober 2014" um Erteilung einer Bewilligung für die nichtberufliche Verwendung des Pflanzenschutzmittels X.\_\_\_\_\_. Das von der Beschwerdeführerin unstrittig bereits mit Gesuch vom 4. Juli 2013 anhängig gemachte Verfahren um Erneuerung der Bewilligung auch für die nichtberufliche Verwendung dieses Produkts bleibt in der angefochtenen Verfügung unerwähnt.

### **E. 2.2.1**

Damit bringt die angefochtene Verfügung ihren tatsächlichen Regelungsgehalt missverständlich zum Ausdruck. Zwar handelte es sich bei der Mitteilung der Beschwerdeführerin vom 10. Oktober 2014 zweifellos um deren Reaktion auf die Aufforderung der Vorinstanz vom 28. Mai 2014, ihr die Produkte zu melden, welche für die nichtberufliche Verwendung zugelassen werden sollen. Die Beschwerdeführerin bestätigte in ihrer Antwort auf diese Aufforderung jedoch einzig den anerkanntermassen bereits am 4. Juli 2013 anhängig gemachten Antrag auf Zulassung des Pflanzenschutzmittels X.\_\_\_\_\_ auch zur nichtberuflichen Verwendung. So hielt die Beschwerdeführerin in der Mitteilung vom 10. Oktober 2014 nochmals ausdrücklich fest, dass das Produkt für die berufliche wie für die nichtberufliche Verwendung zuzulassen sei. Dabei sah die Beschwerdeführerin die von der Vorinstanz im Schreiben vom 28. Mai 2014 genannten Bewilligungskriterien für die nichtberufliche Verwendung als erfüllt an, sei das Produkt doch mit keiner der in diesem Schreiben abgebildeten Kennzeichnungen versehen (vgl. Spalte "Anwenderkategorie" der eingereichten Tabelle). Ebenso sei das Produkt anwendungsfertig entwickelt worden und erfülle insofern auch das Bewilligungskriterium der Dosierbarkeit (vgl. Spalte "Dosierbarkeit" der eingereichten Tabelle). Ein neues Gesuchsverfahren machte die Beschwerdeführerin mit ihrer Mitteilung vom 10. Oktober 2014 offensichtlich nicht anhängig. Ebenso wenig führte diese Mitteilung zu einer Erweiterung des bereits am 4. Juli 2013 anhängig gemachten Bewilligungsverfahrens. Die Mitteilung der Beschwerdeführerin vom 10. Oktober 2014 kann daher entgegen dem missverständlichen Wortlaut der Verfügung vom 15. November 2017 weder als neues noch als ergänzendes "Gesuch" um Erteilung einer Bewilligung für die nichtberufliche Verwendung des Pflanzenschutzmittels gedeutet werden. Vielmehr liegt es unter den gegebenen Umständen auf der Hand, dass die Vorinstanz die beantragte Zulassung des Pflanzenschutzmittels X.\_\_\_\_\_ für die nichtberufliche Verwendung am 15. November 2017 "generell" abgewiesen hat. In diesem Sinne weist die Vorinstanz gegenüber dem Bundesverwaltungsgericht denn auch ausdrücklich darauf hin, dass sich ihre Verfügung vom 15. November 2017 wie jene vom 22. September 2015 (recte: 11. Juni 2015) auf das Erneuerungsgesuch der Beschwerdeführerin vom 4. Juli 2013 beziehe (vgl. Duplik vom 7. Mai 2018 Ziffer 2.1).

### **E. 2.2.2**

Die Abweisung des bereits im Gesuch vom 4. Juli 2013 gestellten Antrags auf nichtberufliche Verwendung des Pflanzenschutzmittels bildet daher entgegen der missverständlichen Formulierung der Verfügung ohne Weiteres Bestandteil des vorliegend angefochtenen Entscheids. Der Streitgegenstand des vorliegenden Beschwerdeverfahrens beschränkt sich daher nicht auf die Abweisung des "Gesuchs" der Beschwerdeführerin "vom 10. Oktober 2014", sondern umfasst - angesichts der beantragten Aufhebung der angefochtenen Verfügung - ebenfalls die Abweisung der Zulassung des Pflanzenschutzmittels X.\_\_\_\_\_ zur nichtberuflichen Verwendung und damit den (angeblichen) Abschluss des am 4. Juli 2013 eingeleiteten Gesuchsverfahrens an sich.

### **E. 2.3**

Da der mögliche Streitgegenstand durch den angefochtenen Entscheid begrenzt wird (vgl. E. 2.1), ist für die Eingrenzung des Streitgegenstands des vorliegenden Beschwerdeverfahrens weiter von Bedeutung, ob die angefochtene Verfügung vom 15. November 2017 als teilweiser Widerruf der Bewilligungsverfügung vom 11. Juni 2015 qualifiziert werden kann (d.h. als Widerruf der am 11. Juni 2015 angeblich bereits erteilten Bewilligung zur nichtberuflichen Verwendung des Pflanzenschutzmittels). Die Beschwerdeführerin stellt sich auf diesen Standpunkt. Im Gegensatz dazu geht die Vorinstanz davon aus, die Bewilligungsverfügung vom 11. Juni 2015 mit der angefochtenen Verfügung nicht abgeändert zu haben (vgl. im Sachverhalt unter B.c und B.d).

#### **E. 2.3.1**

Inhalt und Tragweite einer Verfügung ergeben sich gemäss Praxis in erster Linie aus dem Dispositiv. Ist dieses unklar, unvollständig, zweideutig oder widersprüchlich, so muss die Unsicherheit durch Auslegung behoben werden. Dazu kann insbesondere auf die Begründung der Verfügung zurückgegriffen werden (vgl. zum Ganzen: Urteil des BVGer B-4992/2015 vom 6. September 2017 E. 2.4 m.H. auf die Urteile des BGer 8C\_652/2016 vom 21. Februar 2017 E. 4.3 und 1A.42/2006 vom 6. Juni 2006 E. 2.3; BGE 120 V 496 E. 1a; BGE 115 II 415 E. 3a; BGE 113 Ib 318 E. 3a).

#### **E. 2.3.2**

Die Dispositiv-Ziffer 1 der angefochtenen Verfügung lautet wie folgt: "1. das Gesuch der [A.\_\_\_\_\_ AG] vom 10. Oktober 2014 um Erteilung einer Bewilligung für nichtberufliche Verwendung des Pflanzenschutzmittels [X.\_\_\_\_\_] ([...] W 2782) wird abgelehnt." Diese Formulierung bringt - abgesehen von der vorstehend geklärten Unklarheit (fehlende Erwähnung des eigentlichen Gesuchs vom 4. Juli 2013, vgl. E. 2.2) - unmissverständlich zum Ausdruck, dass die angefochtene Verfügung ausschliesslich die Abweisung des Gesuchs der Beschwerdeführerin um Erteilung einer Bewilligung für die nichtberufliche Verwendung des Pflanzenschutzmittels X.\_\_\_\_\_ umfasst. Eine durch Auslegung zu behobende Unsicherheit besteht grundsätzlich nicht. Zwar ist am Schluss des Dispositivs (ohne Nummerierung) die (rein deklaratorische) Feststellung angefügt, dass die "Bewilligung des Produkts für die berufliche Verwendung (...) unverändert gültig" bleibe. Eine rechtsgestaltende Anordnung, mit welcher die Bewilligungsverfügung vom 11. Juni 2015 mit Bezug auf die darin (möglicherweise) bereits bewilligte nichtberufliche Verwendung widerrufen wird, enthält das Dispositiv der angefochtenen Verfügung aber nicht.

### **E. 2.3.3**

Damit übereinstimmend äussern sich auch die Begründung der angefochtenen Verfügung und das gleichzeitig versandte Begleitschreiben allein zu den vorliegend angeblich fehlenden Voraussetzungen für die Erteilung einer Bewilligung für die nichtberufliche Verwendung des Pflanzenschutzmittels. Da dem Produkt die Eignung für die nichtberufliche Verwendung von vorneherein abgesprochen wird, stützt sich die Begründung einerseits folgerichtig auf die Bewilligungsvoraussetzung von Art. 17 Abs. 1 Bst. e der Verordnung vom 12. Mai 2010 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln (Pflanzenschutzmittelverordnung, PSMV; SR 916.161). Andererseits stützt die angefochtene Verfügung die verweigerte Bewilligungserteilung auf Art. 64 Abs. 3 PSMV, welcher auf die im Schreiben vom 28. Mai 2014 erwähnten Kennzeichnungselemente der Chemikalienverordnung als negative Bewilligungsvoraussetzung verweist. Dass ein Widerrufsverfahren im Sinne von Art. 29 ff. PSMV durchgeführt und einer der hier genannten Widerrufsgründe abgeklärt, geprüft und letztlich unter Gewährleistung der Verfahrensrechte (wie dem rechtlichen Gehör) bejaht wurde, wird in der Verfügung vom 15. November 2017 oder ihrem Begleitschreiben weder geltend gemacht noch erläutert. Insbesondere besteht auch keine Veranlassung, daraus zu schliessen, die Vorinstanz argumentiere in der angefochtenen Verfügung mit neuen wissenschaftlichen oder technischen Erkenntnissen im Nachgang zu einer früher erteilten Bewilligung und berufe sich somit auf eine nachträgliche Abänderung der Verwendungsart gestützt auf Art. 29 Abs. 3 Bst. d PSMV. Ein solcher Regelungsgehalt kann aus der generell verneinten Eignung des Produkts für die nichtberufliche Verwendung bzw. der angeblichen Gefährdung von nichtberuflichen Verwendern nicht abgeleitet werden. Auch auf eine nachträgliche Änderung bzw. Verschärfung der Rechtsgrundlagen als allenfalls möglicher Widerrufsgrund beruft sich die Begründung der angefochtenen Verfügung übereinstimmend mit ihrem Dispositiv nicht.

### **E. 2.3.4**

Gegenstand der angefochtenen Verfügung bildet daher unmissverständlich allein die Abweisung des Gesuchs der Beschwerdeführerin um Erteilung einer Bewilligung für die nichtberufliche Verwendung des betroffenen Pflanzenschutzmittels. Stichhaltige Hinweise auf einen teilweisen Widerruf der Bewilligungsverfügung vom 11. Juni 2015 enthalten weder das Dispositiv noch die Begründung der angefochtenen Verfügung. Ein Widerrufsverfahren wurde ohne jeden Zweifel weder eingeleitet noch nach rechtsstaatlichen Grundsätzen durchgeführt. Der Vorinstanz ist daher zuzustimmen, dass die Bewilligungsverfügung vom 11. Juni 2015 durch die angefochtene Verfügung keine Änderung erfuhr. Entgegen der Beschwerdeführerin beinhaltet die angefochtene Verfügung auch sinngemäss keinen teilweisen Widerruf der Bewilligungsverfügung vom 11. Juni 2015.

### **E. 2.4**

Davon ausgehend gilt es im vorliegenden Beschwerdeverfahren die Frage zu beantworten, ob die Vorinstanz das am 4. Juli 2013 anhängig gemachte und am 10. Oktober 2014 bestätigte Gesuch der Beschwerdeführerin um Erteilung einer Bewilligung auch für die nichtberufliche Verwendung des Pflanzenschutzmittels X. \_\_\_\_\_ am 15. November 2017 berechtigterweise abgewiesen hat, oder ob die angefochtene Verfügung an einem Mangel leidet, welcher deren Aufhebung durch das Bundesverwaltungsgericht erfordert.

### **E. 2.5**

Der rechtliche Fortbestand der unangefochten in formelle Rechtskraft erwachsenen Bewilligungsverfügung vom 11. Juni 2015 bildet gemäss dem Ausgeführten nicht Gegenstand der angefochtenen Verfügung und kann entsprechend auch nicht Gegenstand des vorliegenden Beschwerdeverfahrens sein. Die Rechtmässigkeit der Bewilligungsverfügung vom 11. Juni 2015 steht vorliegend somit ebenso wenig zur Diskussion wie deren allfällige nachträgliche Abänderbarkeit in einem förmlichen Widerrufsverfahren. Für die Beurteilung der vorliegend streitgegenständlichen Frage entscheidend wird hingegen sein, ob die Bewilligungsverfügung vom 11. Juni 2015 unter Würdigung aller Umstände bereits auch die Bewilligung zur nichtberuflichen Verwendung umfasste oder nicht (vgl. sogleich).

### **E. 3.1**

Wie bereits erwähnt, vertreten die Parteien unterschiedliche Auffassungen, was die inhaltliche Tragweite der Bewilligungsverfügung vom 11. Juni 2015 betrifft. Umstritten ist, ob der Auffassung der Vorinstanz zu folgen ist, welche geltend macht, mit der Verfügung vom 11. Juni 2015 allein die Bewilligung der Beschwerdeführerin für die berufliche Verwendung des Produkts X. \_\_\_\_\_ bis zum 31. Juli 2025 erneuert zu haben. Den Entscheid über den anerkanntermassen zusätzlich gestellten Antrag der Beschwerdeführerin auf Zulassung des Produkts auch für die nichtberufliche Verwendung habe die Vorinstanz damals noch nicht gefällt, sondern aufgrund der verzögerten Umsetzung von Art. 18 Abs. 6 Bst. e PSMV erst zeitverzögert in der Verfügung vom 15. November 2017. Die Beschwerdeführerin geht demgegenüber davon aus, die Bewilligungsverfügung vom 11. Juni 2015 umfasse neben der Zulassung des Pflanzenschutzmittels für die berufliche Verwendung bereits auch die am 4. Juli 2013 sowie am 10. Oktober 2014 erneut beantragte Zulassung des Produkts für die nichtberufliche Verwendung.

### **E. 3.2**

Sollte der Interpretation der Bewilligungsverfügung vom 11. Juni 2015 durch die Beschwerdeführerin zu folgen sein, hätte die Vorinstanz das Gesuch der Beschwerdeführerin um Erteilung einer Bewilligung für die nichtberufliche Verwendung des Pflanzenschutzmittels am 15. November 2017 abgewiesen, obwohl sie diesen Antrag mit Verfügung vom 11. Juni 2015 bereits gutgeheissen hatte. Das von der Beschwerdeführerin am 4. Juli 2013 eingeleitete Gesuchsverfahren wäre im Zeitpunkt der Verfügung vom 15. November 2017 bereits zu Gunsten der Beschwerdeführerin abgeschlossen gewesen. Die Vorinstanz hätte der Beschwerdeführerin die gewünschte Zulassung zur nichtberuflichen Verwendung des Pflanzenschutzmittels also verweigert, obwohl das entsprechende Gesuchsverfahren bereits mit gegenteiligem Resultat abgeschlossen und somit nicht mehr bei ihr anhängig gewesen wäre. Da die angefochtene Verfügung - welche wie erwähnt nicht als teilweiser Widerruf der Bewilligungsverfügung vom 11. Juni 2015 gedeutet werden kann und die entsprechenden Voraussetzungen auch nicht prüft (vgl. E.2.3) - in diesem Fall unberechtigterweise ergangen und gravierend fehlerhaft wäre, ist nachfolgend zu prüfen, ob der Bewilligungsverfügung vom 11. Juni 2015 tatsächlich die Tragweite zukommt, welche die Beschwerdeführerin in ihr erblickt.

### **E. 3.3**

Einer entsprechenden Prüfung steht nicht entgegen, dass die Beschwerdeführerin die Rüge, ihr Antrag auf Erteilung einer Bewilligung auch für die nichtberufliche Verwendung des

Produkts sei im Zeitpunkt des Erlasses der angefochtenen Verfügung bereits zu ihren Gunsten entschieden gewesen, erst (am Rande) in der Replik vorgebracht hat (vgl. im Sachverhalt unter B.c). Denn im Verwaltungsbeschwerdeverfahren gilt neben der Untersuchungsmaxime, wonach der Sachverhalt von Amtes wegen festzustellen ist (Art. 12 VwVG), auch der Grundsatz der Rechtsanwendung von Amtes wegen (Art. 62 Abs. 4 VwVG). Aus letzterem folgt, dass das Bundesverwaltungsgericht eine Beschwerde auch aus einem anderen als den geltend gemachten Gründen gutheissen oder den angefochtenen Entscheid im Ergebnis mit einer Begründung bestätigen kann, die von jener der Vorinstanz abweicht (sog. Motivsubstitution; vgl. BVGE 2007/41 E. 2, m.H.). Die inhaltliche Tragweite der Bewilligungsverfügung vom 11. Juni 2015 sowie deren rechtliche Bedeutung für die Beurteilung des vorliegenden Streitgegenstands sind daher trotz der weitgehend anderslautenden Argumentation der Beschwerdeführerin im vorliegenden Beschwerdeverfahren ohne Weiteres von Amtes wegen zu prüfen.

### **E. 3.4**

Eine Verfügung darf nicht nur aufgrund ihres allenfalls missverständlichen Wortlauts ausgelegt werden. Das Vertrauensprinzip verlangt vielmehr, dass einer Verfügung jener Sinn beigemessen wird, den ihr der Empfänger aufgrund der Umstände, die ihm im Zeitpunkt der Entgegennahme bekannt waren oder hätten bekannt sein müssen, in guten Treuen beilegen durfte und musste. Zu fragen ist, wie der Empfänger die Verfügung nach den gesamten Umständen in guten Treuen verstehen durfte und musste. Da die Verfügung mit dem Gesetz in Einklang stehen soll, muss bei der Auslegung auch mitbeachtet werden, welche Lösung mit dem Gesetz übereinstimmt (vgl. BGE 115 II 415 E. 3a; Urteile des BGer 8C\_156/2019 vom 11. September 2019 E. 4.1 und 2C\_423/2012 vom 9. Dezember 2012 E. 1.2; Urteile des BVGer B-2203/2018 vom 12. August 2019 E. 5.3.1 und B-4992/2015 vom 6. September 2017 E. 2.4 m.H. auf die Urteile des BGer 8C\_652/2016 vom 21. Februar 2017 E. 4.3 und 1A.42/2006 vom 6. Juni 2006 E. 2.3; BGE 120 V 496 E. 1a; BGE 113 Ib 318 E. 3a).

### **E. 3.5**

Am 1. Juli 2011 - also bereits rund zwei Jahre vor der Einreichung des Gesuchs der Beschwerdeführerin vom 4. Juli 2013 - war die Pflanzenschutzmittelverordnung vom 12. Mai 2010 in Kraft getreten (Art. 87 PSMV). Diese Verordnung löste die bisherige vom 18. Mai 2005 ab (Art. 84 PSMV). Art. 18 PSMV regelt den Inhalt der Bewilligungsverfügung, wobei Abs. 2 der Bestimmung vorschreibt, dass die Bewilligungsverfügung unter anderem festzulegen hat, für welche Zwecke das Pflanzenschutzmittel verwendet werden darf. Weiter muss die Bewilligungsverfügung gestützt auf Art. 18 Abs. 3 PSMV die Anforderungen für das Inverkehrbringen und die Verwendung des Pflanzenschutzmittels festlegen. Diese Anforderungen müssen gegebenenfalls namentlich Einschränkungen in Bezug auf Vertrieb und Verwendung des Pflanzenschutzmittels enthalten, die dem Schutz der Gesundheit der Verwender und Verwenderinnen dienen sollen. Solche Einschränkungen sind auf der Etiketle anzugeben (Art. 18 Abs. 6 Bst. d PSMV). Gleichzeitig war im Zeitpunkt des Erlasses der Bewilligungsverfügung vom 11. Juni 2015 bereits seit längerem vorgeschrieben, dass die Anforderungen für das Inverkehrbringen und die Verwendung des Pflanzenschutzmittels (Art. 18 Abs. 3 PSMV) gegebenenfalls unter anderem Folgendes enthalten müssen: Festlegung von Verwenderkategorien, wie die berufliche oder nichtberufliche Verwendung (Art. 18 Abs. 6 Bst. e PSMV).

### **E. 3.6**

Laut der Bewilligungsverfügung vom 11. Juni 2015 bewilligte die Vorinstanz der Beschwerdeführerin das Inverkehrbringen des Produkts X. \_\_\_\_\_ gemäss Art. 14 bis 35 PSMV für die Anwendungsgebiete Obst-, Wein-, Gemüse- sowie Feldbau bis am 31. Juli 2025. Abgesehen von den Auflagen, dass die "Gänge (...) gut abzudichten" und auf der Packung die in der Bewilligung genannten Gefahrenkennzeichnungen und PSM-Sätze etc. aufzudrucken seien (vgl. im Sachverhalt unter A.d), verlängerte die Vorinstanz die Bewilligung zum Inverkehrbringen des Pflanzenschutzmittels damals ohne Einschränkungen. Angaben dazu, welche der beantragten Verwenderkategorien die Bewilligung umfasst, macht das Bewilligungsdokument vom 11. Juni 2015 trotz der vorstehend genannten, seit längerem gültigen Vorgaben zum Inhalt der Bewilligung keine. Entgegen diesen Vorgaben enthält die Verfügung weder einen Vermerk, dass sich die Bewilligungserneuerung tatsächlich auf die berufliche Verwendung des Produkts erstreckt (was unbestritten ist), noch findet sich darin eine Angabe zur Regelung der ausdrücklich beantragten nichtberuflichen Verwendung. Abgesehen davon ist dem Bewilligungsdokument vom 11. Juni 2015 aber auch weder eine Einschränkung des Verwendungsbereichs auf professionelle Anwender zu entnehmen, noch enthält die Verfügung einen Hinweis oder eine entsprechende Begründung, dass die Vorinstanz den Entscheid über den Antrag auf Erneuerung der Bewilligung für die nichtberufliche Verwendung auf einen späteren Zeitpunkt vertagt hat. Zudem fällt auf, dass sich unter den laut Bewilligung vom 11. Juni 2015 auf der Produktverpackung aufzudruckenden Gefahrenkennzeichnungen bzw. PSM-Sätzen etc. kein Kennzeichnungselement befindet, welches gemäss den Erläuterungen der Vorinstanz im Schreiben vom 28. Mai 2014 einer Zulassung des Produkts für die nichtberufliche Verwendung entgegenstehen würde. Die Bewilligung vom 11. Juni 2015 verlangt insbesondere nicht, dass die Produktverpackung mit den Hazard-Sätzen H330 (Lebensgefahr bei Einatmen) oder H331 (Giftig bei Einatmen) versehen werden muss. Im Übrigen hatte die Vorinstanz den angeschriebenen Bewilligungsinhabern im Schreiben vom 28. Mai 2014 bekanntlich ausdrücklich in Aussicht gestellt, sie werde den jeweiligen Zulassungsentscheid für eine gewünschte nichtberufliche Verwendung eines Produkts im Jahr 2015 fällen (vgl. im Sachverhalt unter A.b).

### **E. 3.7**

Unter diesen Umständen bestand für die Beschwerdeführerin damals in guten Treuen keine Veranlassung anzunehmen, die Vorinstanz habe ihr Gesuch vom 4. Juli 2013 mit der Bewilligungsverfügung vom 11. Juni 2015 erst teilweise behandelt und den Entscheid über den Antrag auf Bewilligungserneuerung auch für die nichtberufliche Verwendung auf einen späteren Zeitpunkt verschoben. Ein Hinweis, gestützt auf welchen die Beschwerdeführerin damals hätte folgern müssen, die Vorinstanz teile ihre im Schreiben vom 10. Oktober 2014 bekräftigte Auffassung bezüglich der Bewilligungsfähigkeit des Produkts für die nichtberufliche Verwendung nicht oder benötige für die Beurteilung dieses Antrags mehr Zeit, ist der Bewilligungsverfügung und ihrem Begleitschreiben nicht zu entnehmen. Dass die Vorinstanz die bereits am 1. Juli 2011 in Kraft getretene Einführung der Verwenderkategorien offenbar erst zeitverzögert umzusetzen gedachte, war für die Beschwerdeführerin aus der Bewilligungsverfügung vom 11. Juni 2015 nicht ersichtlich. Dies umso weniger, als die gewünschten Verwenderkategorien entgegen der angeblich noch nicht umgesetzten Einführung bereits im offiziellen Gesuchsformular, welches die

Beschwerdeführerin der Vorinstanz eingereicht hatte, anzugeben waren. Vor allem steht die angeblich erst zeitverzögerte Umsetzung der Verwenderkategorien aber in einem eklatanten Widerspruch zur Ankündigung der Vorinstanz in ihrem Schreiben vom 28. Mai 2014, die Zulassungsentscheide für gewünschte nichtberufliche Verwendungen im Jahr 2015 zu fällen. Es ist nicht weiter auszuführen, dass die Beschwerdeführerin auf die Richtigkeit dieser unmissverständlichen Aussage vertrauen durfte. Dazu kommt, dass die Vorinstanz der Beschwerdeführerin im Begleitschreiben vom 11. Juni 2015 ausdrücklich bestätigt hat, das Erneuerungsgesuch vom 4. Juli 2013 mit der aktualisierten Bewilligung "positiv abgeschlossen" zu haben. Diese Äusserung konnte die Beschwerdeführerin aufgrund der gesamten Umstände nur dahingehend verstehen, dass die Vorinstanz das am 4. Juli 2013 anhängig gemachte Gesuchsverfahren am 11. Juni 2015 vollständig in ihrem Sinn abgeschlossen hatte. In dieser Einschätzung musste sich die Beschwerdeführerin durch das Vorgehen der Vorinstanz nach der Eröffnung der Bewilligung vom 11. Juni 2015 noch bestätigt fühlen. Denn dieses Vorgehen lässt gerade nichts erkennen, was die Beschwerdeführerin im Nachhinein zur Auffassung hätte bewegen müssen, die Vorinstanz führe in Wahrheit den Teil "nichtberufliche Verwendung" des Gesuchsverfahrens trotz der vorbehaltlos "positiv abgeschlossen" Bewilligungserneuerung weiter. So unterliess es die Vorinstanz gemäss den vorliegenden Akten im gesamten Zeitraum bis zum Erlass der angefochtenen Verfügung am 15. November 2017, mit der Beschwerdeführerin erneut in Kontakt zu treten oder sie unter Gewährung des rechtlichen Gehörs in allfällige ergänzende Beweismassnahmen einzubeziehen. Im Gegenteil war die letzte vorliegend verfahrensrelevante Aktivität der Vorinstanz sogar bereits mit dem Versand des Schreibens vom 28. Mai 2014 erfolgt, worauf bis zum Erlass der angefochtenen Verfügung im November 2017 keine einschlägigen Handlungen der Vorinstanz mehr aktenkundig sind. Auch mit Blick auf diesen zeitlichen Verlauf musste die Beschwerdeführerin nicht mehr mit einem späteren Entscheid über die nichtberufliche Verwendung des Produkts rechnen.

### **E. 3.8**

Als einzige relevante Tatsache zwischen der Eröffnung der Verfügung vom 11. Juni 2015 und jener vom 15. November 2017 ist der Umstand erkennbar, dass der Bundesrat am 6. September 2017 den Bericht "Aktionsplan zur Risikoreduktion und nachhaltigen Anwendung von Pflanzenschutzmitteln" verabschiedet hat (abrufbar unter <<https://www.blw.admin.ch/blw/de/home/nachhaltige-produktion/pflanzenschutz/aktionsplan.html>>; abgerufen am 5. Dezember 2019). Dieser Aktionsplan definierte diverse Leitziele, welche jeweils den langfristig anzustrebenden Zustand des betreffenden Bereichs festlegen. Ein solches Leitziel besteht darin, den Schutz für nichtberufliche Anwenderinnen und Anwender von Pflanzenschutzmitteln zu verbessern. Nichtberufliche Anwenderinnen und Anwender sollen gemäss dem entsprechenden Zwischenziel ab 2022 nur noch Produkte erwerben dürfen, die spezifisch für sie zugelassen sind (Ziffer 5.4 des Aktionsplans). Um dieses Ziel zu erreichen, sieht der Aktionsplan als sogenannt "neue" Massnahme vor, dass für die nichtberufliche Verwendung von Pflanzenschutzmitteln strengere Zulassungskriterien erarbeitet und eingeführt werden sollen. Der Aktionsplan hält diesbezüglich das Umsetzungsziel fest, dass die Zulassung von Pflanzenschutzmitteln für die nichtberufliche Verwendung bis Ende 2022 nach zu erarbeitenden Kriterien zum Schutz von Mensch und Umwelt stärker eingeschränkt werden soll. Eventuell sei als rechtliche Anpassung unter der Federführung der Vorinstanz eine Anpassung der Pflanzenschutzmittelverordnung erforderlich (Ziffer 6.2.2.4 des Aktionsplans). Dies zur Kenntnis nehmend liegt es auf der Hand, dass der Erlass der angefochtenen Verfügung in

einem direkten Zusammenhang mit dem bundesrätlichen Aktionsplan steht. Die Bewilligungsverweigerung vom 15. November 2017 stimmt dabei zweifellos mit der politischen Zielsetzung des Aktionsplans überein, die Zulassung von Pflanzenschutzmitteln für die nichtberufliche Verwendung zum Schutz für nichtberufliche Anwenderinnen und Anwender von Pflanzenschutzmitteln stärker einzuschränken. Auf eine durch den Aktionsplan angestossene Anpassung der Pflanzenschutzmittelverordnung oder die Einführung strengerer Zulassungskriterien beruft sich die Vorinstanz im vorliegenden Beschwerdeverfahren allerdings nicht. Vor allem vermag die Verabschiedung des Aktionsplans durch den Bundesrat aber die vorstehende Einschätzung nicht in Frage zu stellen, dass die Beschwerdeführerin aufgrund aller Umstände davon ausgehen durfte und musste, die Vorinstanz habe ihr am 11. Juni 2015 die Bewilligung zum Inverkehrbringen des Produkts sowohl für die berufliche als auch die nichtberufliche Verwendung bis am 31. Juli 2025 erteilt.

### **E. 3.9**

Zusammenfassend erblickt die Beschwerdeführerin in der Bewilligung vom 11. Juni 2015 zu Recht eine vollständige Gutheissung ihres Gesuchs vom 4. Juli 2013 um Bewilligungserneuerung für die berufliche wie auch für die nichtberufliche Verwendung des Produkts X.\_\_\_\_\_. Der Darstellung der Vorinstanz, sie habe damals nur die Bewilligung für die berufliche Verwendung erneuert, während der Entscheid über die nichtberufliche Verwendung aufgeschoben worden sei, kann nicht gefolgt werden. Unter Würdigung aller Umstände kann vielmehr nur darauf geschlossen werden, dass die Bewilligungsverfügung vom 11. Juni 2015 die Erneuerung der Bewilligung für die berufliche wie für die nichtberufliche Verwendung umfasst.

### **E. 4.1**

Damit ergibt sich, dass die Vorinstanz das am 4. Juli 2013 anhängig gemachte und am 10. Oktober 2014 bestätigte Gesuch der Beschwerdeführerin um Erteilung einer Bewilligung auch für die nichtberufliche Verwendung des Pflanzenschutzmittels X.\_\_\_\_\_ am 15. November 2017 unberechtigtweise abgewiesen hat (vgl. insbesondere E. 3.2). Der gravierende Mangel der angefochtenen Verfügung kann nur durch deren Aufhebung beseitigt werden. Die Verfügung vom 15. November 2017 ist daher in Gutheissung von Rechtsbegehren-Ziffer 1 der Beschwerde aufzuheben.

### **E. 4.2**

Da die angefochtene Verfügung durch ihre Aufhebung keine Rechtswirkungen mehr entfaltet, wird der mit ihr für die Beschwerdeführerin verbundene Nachteil - die unzulässige Abweisung des Gesuchs um Erteilung einer Bewilligung für die nichtberufliche Verwendung des Pflanzenschutzmittels - vollständig behoben. Gleichzeitig steht nach dem Ausgeführten fest, dass die Beschwerdeführerin mit der Bewilligung vom 11. Juni 2015 bereits über die gewünschte Bewilligung für das Inverkehrbringen des Pflanzenschutzmittels X.\_\_\_\_\_ (W 2782) für die berufliche wie für die nichtberufliche Verwendung bis 31. Juli 2025 verfügt (vgl. E. 3.9).

### **E. 4.3**

Unter diesen Umständen besteht für eine Gutheissung des Gesuchs der Beschwerdeführerin um Erteilung einer Bewilligung auch für die nichtberufliche Verwendung durch einen reformatorischen Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts kein Raum. Dasselbe gilt für die eventualiter beantragte Rückweisung der Angelegenheit an die Vorinstanz mit der

Weisung, das Gesuch der Beschwerdeführerin auf nichtberufliche Verwendung zu bewilligen. Auf die entsprechenden Anträge (vgl. Rechtsbegehren-Ziffer 2 der Beschwerde) und Ausführungen der Beschwerdeführerin ist daher - mangels eines schützenswerten Interesses der Beschwerdeführerin (Art. 48 Abs. 1 Bst. c VwVG) - nicht weiter einzugehen.

## **E. 5**

Im Ergebnis ist die Beschwerde gutzuheissen, soweit auf sie eingetreten werden kann. Die Verfügung vom 15. November 2017 ist aufzuheben. Zur Gewährleistung der Rechtssicherheit wird im Dispositiv des vorliegenden Urteils weiter festgehalten, dass die Bewilligung vom 11. Juni 2015 gemäss den vorstehenden Erwägungen neben der beruflichen Verwendung auch die Zulassung zur nichtberuflichen Verwendung beinhaltet. Ob die Vorinstanz in Zukunft doch noch ein Verfahren auf nachträgliche Abänderung der Bewilligung vom 11. Juni 2015 nach rechtsstaatlichen Grundsätzen durchführen und der Beschwerdeführerin diesbezüglich eine neue beschwerdefähige Verfügung eröffnen wird, bleibt der Vorinstanz überlassen. Dabei läge es grundsätzlich in ihrer Verantwortung, die für die Umsetzung des bundesrätlichen Aktionsplans allenfalls gebotenen rechtlichen Anpassungen vorgängig zu veranlassen (vgl. E. 3.8).

## **E. 6.1**

Die Verfahrenskosten werden im vorliegenden Verfahren - unter Berücksichtigung des Umfangs und der Schwierigkeit der Streitsache, Art der Prozessführung und finanzieller Lage der Parteien - auf Fr. 1'000.- festgesetzt (Art. 63 Abs. 4bis VwVG i.V.m. Art. 1, Art. 2 Abs. 1 und Art. 4 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Angesichts des (zumindest aus materieller Sicht) vollständigen Obsiegens der Beschwerdeführerin sind ihr unter Würdigung der gesamten Umstände keine Verfahrenskosten aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG e contrario). Der bereits geleistete Vorschuss in der Höhe von Fr. 1'000.- ist der Beschwerdeführerin nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils zurück zu erstatten. Von der Vorinstanz sind gemäss Art. 63 Abs. 2 VwVG keine Kosten zu erheben.

## **E. 6.2**

Die Beschwerdeinstanz kann der ganz oder teilweise obsiegenden Partei von Amtes wegen oder auf Begehren eine Entschädigung für ihr erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten zusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG). Das Anwaltshonorar bemisst sich nach dem notwendigen Zeitaufwand des Vertreters oder der Vertreterin (Art. 10 Abs. 1 VGKE). Die Beschwerdeführerin war im vorliegenden Verfahren anwaltlich vertreten, reichte dem Gericht vor dem Entscheid jedoch keine Kostennote ein. Wird keine Kostennote eingereicht, so setzt das Gericht die Entschädigung auf Grund der Akten fest (Art. 14 Abs. 2 VGKE). Hierbei ist vorliegend zu berücksichtigen, dass der Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin die für den vorliegenden Entscheid massgebende Rüge erst in der Replik - und dies zudem nur am Rande und ohne entsprechende Präzisierung des Rechtsbegehrens - vorgetragen hat, während in den Rechtsschriften mehrheitlich ein davon abweichender Standpunkt vorgetragen wird (vgl. E. 3.3). Unter Berücksichtigung davon sowie der Komplexität und des Umfangs der Akten erachtet das Bundesverwaltungsgericht eine Parteientschädigung von Fr. 1'000.- (inkl. Auslagen und Mehrwertsteuer) als angemessen. Diesen Betrag hat die Vorinstanz nach dem Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils an die Beschwerdeführerin zu entrichten (Art. 64 Abs. 2 VwVG).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.