



Urteil vom 6. November 2020

Besetzung

Richter Ronald Flury (Vorsitz),
Richter Francesco Brentani,
Richterin Maria Amgwerd;
Gerichtsschreiber Davide Giampaolo.

Parteien

X._____,
Beschwerdeführer,

gegen

Landwirtschaft und Wald (lawa),
Vorinstanz.

Gegenstand

Direktzahlungen 2018.

Sachverhalt:**A.**

A.a X. _____ (nachfolgend: Beschwerdeführer) bewirtschaftet einen landwirtschaftlichen Betrieb in A. _____. Am 7. Juni 2018 wurde auf dem Betrieb des Beschwerdeführers eine Basis Plus-Kontrolle durchgeführt. Dabei stellte die Kontrollstelle fest, dass die Nährstoffbilanz 2017 fehlerhaft sei, weil der Tierbestand inkorrekt erfasst worden sei: So habe der Beschwerdeführer die auf dem Betrieb gehaltenen Zuchtschweine in unzulässiger Weise über die Kategorie "Zuchtschweine inkl. Ferkel bis 25 kg" in die Nährstoffbilanz aufgenommen, anstatt hierfür die einzelnen Kategorien ("säugende Zuchtsauen", "nicht säugende Zuchtsauen über 6 Monate alt", "abgesetzte Ferkel") gemäss dem Betriebsspiegel zu verwenden. Die Korrektur des beanstandeten Erfassungsfehlers (unterlassene Aufteilung des Zuchtschweinebestands) habe zur Folge, dass die Nährstoffbilanz 2017 beim Phosphor um 24.4 % überschritten werde.

A.b Mit Entscheid vom 11. Oktober 2018 ("Hauptabrechnung") legte die Dienststelle Landwirtschaft und Wald (Iawa) des Kantons Luzern (nachfolgend: Vorinstanz) die dem Beschwerdeführer für das Jahr 2018 zustehenden Direktzahlungen und Einzelkulturbeiträge fest. Dabei nahm die Vorinstanz eine Kürzung im Umfang von Fr. 10'112.– vor, welche sie wie folgt auswies:

Korrekturen und Kürzungen Bundesprogramme	Punkte	Fr.
ÖLN Allgemeines		
Kürzungspunkt: Ausgeglichene Nährstoffbilanz; Mangel: überschrittene Nährstoffbilanz <i>[P2O5 ist bei 134.4 %]</i>	80.00	
minus Toleranz	-10.00	
Total Kürzung nach Abzug Toleranz (max. 100 %)	70.00	-9'912.00
ÖLN Dokumente/Aufzeichnungen		
Kürzungspunkt: Nährstoffbilanz vorhanden und vollständig; Anderer Mangel <i>[fehlerhafte Nährstoffbilanz]</i>		-200.00
Total		-10'112.00

A.c Hiergegen erhob der Beschwerdeführer am 19. Oktober 2018 Einsprache bei der Vorinstanz. Er beantragte, auf die Kürzung der Direktzah-

lungen zu verzichten, weil die Änderung der Praxis hinsichtlich der Erfassung der Tierbestände nicht rechtzeitig kommuniziert worden sei und daher für die ÖLN-Bilanzperiode 2017 nicht berücksichtigt werden könne.

A.d Am 22. November 2018 wies die Vorinstanz die Einsprache mit der Kurzbegründung ab, dass entgegen den Vorbringen des Beschwerdeführers die Vorgabe gemäss der kantonalen Wegleitung "Anforderungen an die Nährstoffbilanz (NB) / Futterbilanz (FB)" (in der Version 2017 und 2018), wonach für die Erfassung der Tierbestände (ohne TVD) der durchschnittliche Bestand gemäss Betriebsspiegel berücksichtigt werden müsse, gegenüber den Vorjahren keine Änderung erfahren habe.

A.e Mit Schreiben vom 6. Dezember 2018 verlangte der Beschwerdeführer von der Vorinstanz einen beschwerdefähigen Entscheid.

A.f Mit Entscheid vom 2. April 2019 hielt die Vorinstanz an der Kürzung im Bereich der Nährstoffbilanz, die der Hauptabrechnung vom 11. Oktober 2018 zugrunde gelegt wurde, fest. Die Vorinstanz erwog, die Präzisierung in der Wegleitung "Anforderungen an die Nährstoffbilanz (NB) / Futterbilanz (FB) 2017", wonach bei Tierbeständen (ohne TVD) der durchschnittliche Bestand gemäss Betriebsspiegel (inklusive der darin vorgesehenen Kategorien) zu berücksichtigen sei, entspreche der Version der Vorjahre. Es habe im Bereich der Erfassung der Zuchtschweine keine Änderungen gegeben. Die betreffende Wegleitung sei in diesem Punkt seit 2015 unverändert. An der Tagung "Hof- und Recyclingdünger" vom 26. Januar 2018 sei darauf hingewiesen worden, wie Zuchtschweine in der Nährstoffbilanz zu erfassen seien. Der Umstand, dass der Kontrolleur eine falsche Berechnungsgrundlage angenommen habe, sei irrelevant, da kein Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht bestehe.

B.

Gegen diesen Entscheid gelangte der Beschwerdeführer mit Beschwerde vom 3. Mai 2019 (Eingangsdatum: 8. Mai 2019) an das Bundesverwaltungsgericht. Er stellt folgende Anträge:

- "1. Der Einspracheentscheid [der Vorinstanz] vom 2. April 2019 sei aufzuheben.
2. Die Vorinstanz sei zur Nachzahlung des im Zusammenhang mit der Nährstoffbilanz stehenden und im Rahmen der [Hauptabrechnung] vom 19. Oktober 2018 [recte: 11. Oktober 2018] gekürzten Beitrages von Fr. 10'112.–, nebst Zins zu 5 % seit 19. Oktober 2018, zu verpflichten, zahlbar innert 10 Tagen seit Rechtskraft des Urteils.

3. Eventualiter sei die Vorinstanz anzuweisen, den Sachverhalt neu zu untersuchen und einen neuen Entscheid im Sinne der einschlägigen rechtlichen Grundlagen, namentlich Art. 13 und [Anhang 1 Ziff. 2.1] DZV, sowie der Erwägungen zu fällen.
4. Ohne Kostenfolgen zulasten des Beschwerdeführers.
5. Dem Beschwerdeführer sei eine Parteientschädigung zuzusprechen."

Zur Begründung bringt der Beschwerdeführer im Wesentlichen vor, die Praxis der Vorinstanz zur Erfassung der Tierbestände, die nicht mittels TVD erfasst würden, verletze Bundesrecht. Denn das alleinige Abstellen auf die Daten im Betriebsspiegel entsprechend der Wegleitung der Vorinstanz "Anforderungen an die Nährstoffbilanz (NB) / Futterbilanz (FB) 2017" sei zur Bestimmung der in der Bemessungsperiode durchschnittlich gehaltenen Nutztiere nicht geeignet. Hinzu komme, dass die Vorinstanz ihre diesbezügliche Praxis abrupt und ohne gehörige Vorankündigung geändert habe. Die Änderung gegenüber der bisherigen Praxis bestehe darin, dass die bisher von der Vorinstanz akzeptierte – alternative – Möglichkeit der Erfassung des für die Nährstoffbilanz massgeblichen Durchschnittsbestands an Zuchtschweinen mittels der Kategorie "Zuchtschweine inkl. Ferkel bis 25 kg" neu nicht mehr zur Verfügung stehe. Dadurch, dass die Vorinstanz in der Vergangenheit diese Erfassungsvariante über mehrere Jahre vorbehaltlos toleriert und implizit genehmigt habe, habe sie eine Vertrauensgrundlage geschaffen, an welche sie gebunden sei. Ferner sei die vorgenommene Kürzung der Direktzahlungen im Umfang von Fr. 10'112.– unverhältnismässig und unangemessen.

C.

Mit (verspätet eingereichter) Vernehmlassung vom 5. Juli 2019 (Eingangsdatum: 9. Juli 2019) beantragt die Vorinstanz, die Beschwerde abzuweisen. Die Vorinstanz bekräftigt ihre Argumentation im angefochtenen Entscheid und führt ergänzend aus, dass, wenn die im Betriebsspiegel deklarierten Tierplätze nicht mit den effektiv im Jahresdurchschnitt gehaltenen Tieren übereinstimmen, eine Falschdeklaration vorliege. Ein Fehler bei der Deklaration des Durchschnittsbestands könne bei der Berechnung der Nährstoffbilanz berücksichtigt werden, sofern die Korrekturen belegt würden.

D.

Mit Replik vom 28. August 2019 (Eingangsdatum: 9. September 2019) hält der Beschwerdeführer sinngemäss an seinen in der Beschwerde vom

3. Mai 2019 gestellten Anträgen und der darin enthaltenen Begründung fest.

E.

Mit Eingabe vom 8. Oktober 2019 (Eingangsdatum: 9. Oktober 2019) verzichtete die Vorinstanz auf die Einreichung einer Duplik und verwies auf ihre Argumentation im angefochtenen Entscheid sowie in der Vernehmlassung vom 5. Juli 2019.

F.

Auf entsprechende instruktionsrichterliche Aufforderung hin reichte die Vorinstanz mit Eingaben vom 10. September 2020 und 25. September 2020 weitere Vorakten ein (u.a. das Betriebsdatenblatt und den Betriebspiegel 2017, die ursprüngliche sowie die nachgebesserte Version der Nährstoffbilanz 2017 und den Kontrollbericht vom 7. Juni 2018), nachdem mit Verfügung vom 26. August 2020 die Unvollständigkeit des vorinstanzlichen Voraktendossiers festgestellt worden war.

G.

Auf die weiteren Vorbringen der Parteien und die sich bei den Akten befindlichen Dokumente wird, soweit entscheidrelevant, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

Das Bundesverwaltungsgericht prüft von Amtes wegen und mit freier Kognition, ob die Prozessvoraussetzungen erfüllt sind und ob auf eine Beschwerde einzutreten ist (vgl. Urteil des BVer B-7904/2007 vom 16. Januar 2008 E. 3).

1.1 Beim angefochtenen Entscheid vom 2. April 2019 handelt es sich um eine Verfügung einer letzten kantonalen Instanz (vgl. § 5 Abs. 1 des Kantonalen Landwirtschaftsgesetzes des Kantons Luzern vom 12. September 1995 [KLwG-LU, SRL Nr. 902] und § 1 Abs. 2 der Kantonalen Landwirtschaftsverordnung des Kantons Luzern vom 3. November 1998 [KLwV, SRL 903] i.V.m. § 143 Abs. 1 Bst. c und § 149 des Gesetzes des Kantons Luzern vom 3. Juli 1972 über die Verwaltungsrechtspflege [VRG-LU, SRL 40]), welche in Anwendung des Bundesgesetzes vom 29. April 1998

über die Landwirtschaft (LwG, SR 910.1) und seiner Ausführungsbestimmungen ergangen ist und keine Strukturverbesserungen zum Gegenstand hat. Dagegen ist die Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht zulässig (Art. 166 Abs. 2 LwG i.V.m. Art. 31 und Art. 33 Bst. i des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 17. Juni 2005 [VGG, SR 173.32]).

1.2 Zur Beschwerde ist nach Art. 48 Abs. 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021) berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat, durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Der Beschwerdeführer hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen und ist als Adressat der angefochtenen Verfügung durch diese auch materiell beschwert. Er ist deshalb zur Erhebung der vorliegenden Beschwerde legitimiert.

1.3 Die Eingabefrist sowie die Anforderungen an Form und Inhalt der Beschwerdeschrift sind gewahrt (Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG), der Kostenvorschuss wurde fristgemäss bezahlt (Art. 63 Abs. 4 VwVG) und auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen liegen vor.

Auf die Beschwerde ist somit einzutreten.

2.

In intertemporaler Hinsicht finden grundsätzlich diejenigen materiellen Rechtsnormen Anwendung, die bei der Verwirklichung des rechtlich zu ordnenden oder zu Rechtsfolgen führenden Tatbestands in Geltung standen, sofern keine ausdrücklich normierte Übergangsordnung besteht (vgl. Urteile des BVGer B-2213/2015 vom 5. Dezember 2017 E. 6.1 ff. und B-1629/2012 vom 31. Juli 2012 E. 2; RENÉ WIEDERKEHR, in: Wiederkehr/Richli, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Bd. I, 2012, Rz. 777 ff. m.w.H.). Streitbetroffen sind die Direktzahlungen für das Jahr 2018, wobei sich die hierfür kontrollrelevante Referenzperiode, soweit hier interessierend, auf das Kalenderjahr 2017 bezieht (vgl. E. 2.2.2). Insofern sind vorliegend die im Jahr 2017 geltenden materiellen Rechtssätze anwendbar.

2.1 Gemäss Art. 104 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) fördert der Bund die bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betriebe ergänzend zur zumutbaren Selbsthilfe der Landwirtschaft und nötigenfalls abweichend vom Grundsatz

der Wirtschaftsfreiheit. Der Bund ergänzt das bäuerliche Einkommen durch Direktzahlungen zur Erzielung eines angemessenen Entgelts für die erbrachten Leistungen, unter der Voraussetzung eines ökologischen Leistungsnachweises (Art. 104 Abs. 3 Bst. a BV).

2.2 Das LwG (in der seit 1. Januar 2014 geltenden Fassung) wiederholt den Grundsatz, dass Bewirtschaftern von landwirtschaftlichen Betrieben zur Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen Direktzahlungen ausgerichtet werden (Art. 70 Abs. 1 LwG). Die Direktzahlungen umfassen verschiedene Beiträge, welche der Gesetzgeber in den Art. 71 ff. LwG normiert hat. Zu den allgemeinen Anspruchsvoraussetzungen zählt unter anderem die Erfüllung des ökologischen Leistungsnachweises (Art. 70a Abs. 1 Bst. b LwG), welcher namentlich eine ausgeglichene Düngerbilanz beinhaltet (Art. 70a Abs. 2 Bst. b LwG). Die Erfüllung des ökologischen Leistungsnachweises als Voraussetzung für die Ausrichtung von Direktzahlungen dient nach dem Willen des Gesetzgebers der Sicherstellung einer nachhaltigen Nutzung der natürlichen Ressourcen (vgl. Botschaft zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik in den Jahren 2014-2017 [Agrarpolitik 2014–2017] vom 1. Februar 2012, BBl 2012 2075, 2201). Gemäss Art. 70a Abs. 3 Bst. a LwG wird der ökologische Leistungsnachweis durch den Bundesrat konkretisiert.

2.2.1 Die Bestimmungen von Art. 11–25a der Direktzahlungsverordnung vom 23. Oktober 2013 (DZV, SR 910.13) regeln im Einzelnen die Anforderungen an den ökologischen Leistungsnachweis. Nach Art. 13 Abs. 1 DZV (in der seit 1. Januar 2014 geltenden Fassung) sind die Nährstoffkreisläufe möglichst zu schliessen. Dabei ist anhand einer Nährstoffbilanz zu zeigen, dass kein überschüssiger Phosphor und Stickstoff ausgebracht wird. Die Anforderungen an die Erstellung der Nährstoffbilanz hat der Verordnungsgeber in Anhang 1 Ziff. 2.1 der DZV festgelegt.

2.2.2 Laut Anhang 1 Ziff. 2.1.2 DZV (in der seit 1. Januar 2014 geltenden Fassung) sind für die Berechnung der Nährstoffbilanz die Daten des Kalenderjahres massgebend, das dem Beitragsjahr vorausgeht. Bei Kontrollen ist die abgeschlossene Nährstoffbilanz des Vorjahres massgebend. Der vorliegend zu beurteilende Direktzahlungsanspruch betrifft das Beitragsjahr 2018. Als heranzuziehende Referenzperiode für den Nachweis einer ausgeglichenen Nährstoffbilanz gilt mithin das Kalenderjahr vom 1. Januar bis 31. Dezember 2017.

2.2.3 Gemäss Anhang 1 Ziff. 2.1.1 DZV – in der bis Ende 2018 geltenden, vorliegend anwendbaren Fassung – gilt für die Bilanzierung die Referenzmethode "Suisse-Bilanz" nach der Wegleitung Suisse-Bilanz des Bundesamts für Landwirtschaft BLW und der Schweizerischen Vereinigung für die Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raums AGRIDEA, wobei die Auflage 1.13 (Oktober 2016) oder 1.14 (April 2017) für die Berechnung der Nährstoffbilanz des Kalenderjahres 2017 massgeblich ist. Die Suisse-Bilanz dient unter anderem dazu, den auf ein Jahr bezogenen Nährstoffhaushalt im Gesamtbetrieb bzw. in Betriebsteilen zu eruieren und eine allfällige Unausgewogenheit aufzuzeigen. Dadurch kann das Ausmass einer allfälligen Nährstoffübersorgung des Betriebs festgestellt und die nötige Reduktion der Düngerezufuhr oder des Tierbestands ermittelt werden (vgl. Wegleitung Suisse-Bilanz [Auflage 1.13 und 1.14], Ziff. 1.4).

2.2.4 Die Wegleitung Suisse-Bilanz, welcher kraft Legalverweisung (Art. 13 Abs. 1 i.V.m. Anhang 1 Ziff. 2.1.1 DZV) ebenfalls Verordnungskarakter zukommt (vgl. Urteil des BGer 9C_23/2014 vom 8. Juli 2014 E. 4.2), statuiert in Ziff. 2.8 ("Tierbestand" [Auflage 1.13 und 1.14]), dass für die Berechnung der Suisse-Bilanz die gehaltenen Tiere im Kalenderjahr massgebend sind, wobei beim Rindvieh die Tierbestände gemäss Tierverkehrsdatenbank (TVD) und bei den anderen Tierkategorien die Durchschnittsbestände massgebend sind.

2.2.5 Nach Art. 178 LwG obliegt der Vollzug den Kantonen, soweit er nicht dem Bund zugewiesen ist. Die Kantone erheben die notwendigen Daten (u.a. betreffend Bewirtschafter, Betrieb und Tierbestände), berechnen die Direktzahlungen und richten die Beiträge aus. Darüber hinaus sind sie für die Prüfung der Richtigkeit der im Gesuch enthaltenen Angaben (i.S.v. Art. 98 Abs. 3–5 und Art. 101 DZV) sowie für die auf den Betrieben durchzuführenden Kontrollen zuständig (vgl. Art. 104 und Art. 108 f. i.V.m. Art. 112 Abs. 1 DZV [in der seit 1. Januar 2014 geltenden Fassung]).

2.2.5.1 In ihrer Wegleitung "Anforderungen an die Nährstoffbilanz (NB) / Futterbilanz (FB) 2017" hat die Vorinstanz die bundesagrarrechtlichen Vorgaben über die für die Nährstoffbilanz massgeblichen Tierbestände dahingehend präzisiert, dass bei Tierkategorien, welche nicht über die TVD erfasst werden, auf den "durchschnittliche Bestand *gemäss Betriebsspiegel*" abzustellen ist; bei Abweichung vom Betriebsspiegel müssen Belege vorliegen (vgl. Ziff. 2 "Kontrollpunkte Nährstoffbilanz / Futterbilanz" [Hervorhebung hinzugefügt]).

2.2.5.2 Der Betriebsspiegel basiert auf der Strukturdatenerhebung und reflektiert die deklarierten Bestände nach vorgegebenen Tierkategorien (entsprechend den Codes im Formular "Betriebsdatenerhebung"). Nach dem Merkblatt der Vorinstanz "Deklaration des durchschnittlichen Tierbestands" (in der Version 2017) sind Zuchtschweine wie folgt zu erfassen:

"[Deklaration Zuchtschweine] Bei der Zuchtschweinehaltung ohne arbeitsteilige Ferkelproduktion ist zur Aufteilung für den Durchschnittsbestand folgender Verteilschlüssel zu Grunde gelegt:

- Anteil säugende Zuchtsauen: 26 %
- Nicht säugende Zuchtsauen über 6 Monate alt: 74 %
- Abgesetzte Ferkel pro Zuchtsau: 2.5 Plätze"

2.3 Gemäss Art. 170 Abs. 1 LwG können die Beiträge gekürzt oder verweigert werden, wenn der Gesuchsteller oder die Gesuchstellerin das LwG, seine Ausführungsbestimmungen oder die gestützt darauf erlassenen Verfügungen verletzt. Die Kürzung oder Verweigerung gilt dabei mindestens für die Jahre, in denen der Gesuchsteller oder die Gesuchstellerin die Bestimmungen verletzt hat (Art. 170 Abs. 2 LwG). Art. 170 Abs. 3 LwG ermächtigt den Bundesrat, Regelungen für die Kürzungen bei Verletzung von Vorschriften im Bereich der Direktzahlungen und des Pflanzenbaus zu erlassen.

2.4 Laut Art. 105 Abs. 1 DZV kürzen oder verweigern die Kantone die Beiträge nach Massgabe von Anhang 8 DZV, in welchen auf das Jahr 2015 hin die damalige Richtlinie der Landwirtschaftsdirektorenkonferenz vom 27. Januar 2005 integriert wurde. Die Bestimmungen von Anhang 8 DZV zeichnen sich durch eine Abstufung der Kürzung – bis hin zur Verweigerung – der Direktzahlungen je nach dem Schweregrad der Versäumnisse des Gesuchstellers aus (vgl. Urteil des BGer 2C_94/2015 vom 19. August 2015 E. 4.4.1).

3.

Mit der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht kann die Verletzung von Bundesrecht, einschliesslich der Überschreitung oder des Missbrauchs des Ermessens (Art. 49 Bst. a VwVG), sowie die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts (Art. 49 Bst. b VwVG) gerügt werden. Die Rüge der Unangemessenheit ist vorliegend zulässig, weil die Vorinstanz mit dem angefochtenen Entscheid, durch welchen das nicht devolutive Rechtsmittel der kantonalrechtlichen

Einsprache behandelt wurde, nicht als Beschwerdeinstanz verfügt hat (vgl. Art. 49 Bst. c VwVG e contrario).

4.

Zunächst wirft der Beschwerdeführer der Vorinstanz eine Verletzung des formellen Anspruchs auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) vor.

4.1 Er macht geltend, die Vorinstanz sei auf die von ihm vorgetragene Argumentation, dass er aufgrund der abrupt vorgenommenen Praxisänderung hinsichtlich der Zulässigkeit der (alternativen) Erfassung des nährstoffbilanzrelevanten Tierbestands mittels der Kategorie "Zuchtschweine inkl. Ferkel bis 25 kg" in seinem Vertrauen auf die bisherige, über mehrere Jahre hinweg als korrekt betrachtete Praxis zu schützen sei, nicht eingegangen.

4.2 Es trifft nicht zu, dass die Vorinstanz auf den Einwand des Beschwerdeführers im Zusammenhang mit der gerügten Praxisänderung nicht eingegangen sei. Die Vorinstanz hat in erster Linie eine von den Ausführungen des Beschwerdeführers (Vertrauensschutz) abweichende rechtliche Würdigung (Gleichbehandlung im Unrecht) vorgenommen und die Überlegungen, von denen sie sich dabei leiten liess, kurz, aber nachvollziehbar dargelegt. Ob die inhaltliche Argumentation der Vorinstanz zutrifft, stellt eine materielle Frage dar, welche Gegenstand der nachfolgenden Prüfung bildet.

4.3 Die Rüge, die Vorinstanz habe den Anspruch des Beschwerdeführers auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) verletzt, erweist sich als unbegründet.

5.

In materieller Hinsicht rügt der Beschwerdeführer (sinngemäss) eine unrichtige Anwendung von Art. 13 Abs. 1 DZV in Verbindung mit Anhang 1 Ziff. 2.1.1 DZV und der Wegleitung Suisse-Bilanz (Auflage 1.13 bzw. 1.14) sowie eine rechtsfehlerhafte Ermessensausübung, weil die Vorinstanz den für die Nährstoffbilanz massgeblichen Tierbestand (ausschliesslich) auf der Grundlage des Betriebsspiegels berechnet habe. In diesem Zusammenhang moniert er auch eine unrichtige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts (Art. 49 Bst. b VwVG).

5.1 Die Vorinstanz führt in der angefochtenen Verfügung bzw. in der Vernehmlassung vom 5. Juli 2019 aus, die Erfassungsmodalitäten hinsichtlich der für die Nährstoffbilanz massgeblichen Tierbestände richteten sich nach

der kantonalen Wegleitung "Anforderungen an die Nährstoffbilanz (NB) / Futterbilanz (FB) 2017". Gemäss dieser Wegleitung gelte, dass bei Tierbeständen (ohne TVD) in der Nährstoffbilanz der durchschnittliche Bestand gemäss Betriebsspiegel zu berücksichtigen sei. Nach der kantonalen Praxis deklariere der Betriebsleiter dabei anlässlich der jeweils im Februar erfolgenden Strukturdatenerhebung den Durchschnittsbestand des Vorjahres anhand der vorgegebenen Tierkategorien (die Deklaration der Zuchtschweine erfolge über die Kategorien "säugende Zuchtsauen", "nicht säugende Zuchtsauen über 6 Monate alt", "abgesetzte Ferkel" gemäss dem Aufteilungsschlüssel im Merkblatt der Vorinstanz "Deklaration des durchschnittlichen Tierbestands" [in der Version 2017]). Diese Werte würden alsdann in den Betriebsspiegel aufgenommen und dienen der Berechnung der Nährstoffbilanz des Vorjahres. Der Betriebsleiter sei für die korrekte Deklaration des Durchschnittsbestands verantwortlich. Ein allfälliger Fehler könne bei der Berechnung der Nährstoffbilanz berücksichtigt werden; die Korrekturen müssten jedoch belegt werden können. Eine alternative Möglichkeit der Erfassung, namentlich anhand der Kategorie "Zuchtschweine inkl. Ferkel bis 25 kg", bestehe nach der Praxis der Vorinstanz nicht.

5.2 Dagegen wendet der Beschwerdeführer ein, die Anknüpfung an den Betriebsspiegel entsprechend der Wegleitung der Vorinstanz "Anforderungen an die Nährstoffbilanz (NB) / Futterbilanz (FB) 2017" sei für die Bestimmung des nährstoffbilanzrelevanten Tierbestands ungeeignet. Er stellt sich (sinngemäss) auf den Standpunkt, die Deklaration im Rahmen der Strukturdatenerhebung beruhe auf Eigengesetzlichkeiten, die nicht in die Nährstoffbilanz transferiert werden könnten. So korrespondierten die im Betriebsspiegel figurierenden Tierplätze nicht stets mit den effektiv im Jahresdurchschnitt gehaltenen Tiere. Denn es liege in der Natur der Sache, dass ein Bewirtschafter sämtliche theoretisch möglichen Tierplätze deklariere, um damit das betriebliche Potential abzubilden. Indessen sei für die Berechnung der Nährstoffbilanz, mit welcher nach der Absicht des Verordnungsgebers die gesamtbetrieblichen Nährstoffkreisläufe erfasst werden sollten, der effektive durchschnittliche Tierbestand massgebend. Des Weiteren macht der Beschwerdeführer (sinngemäss) geltend, dass der nährstoffbilanzrelevante Durchschnittsbestand an Zuchtschweinen – alternativ zu der fraglichen Anknüpfung an den Betriebsspiegel – auch mittels der Kategorie "Zuchtschweine inkl. Ferkel bis 25 kg" erfasst werden könne, da diese Kategorie in der Wegleitung Suisse-Bilanz (in der Auflage 1.14) explizit erwähnt und in der neueren Auflage 1.15 (Mai 2018) präzisiert werde. Indem die Vorinstanz ausschliesslich auf die Daten des Betriebsspiegels

abstelle, wende sie das einschlägige Bundesagrarrrecht falsch an und übe das ihr zustehende Ermessen qualifiziert fehlerhaft aus. Ausserdem habe die Vorinstanz über rechtserhebliche Tatsachen im Zusammenhang mit dem Tierbestand nicht rechtsgenügend Beweis geführt, weshalb sie – in Verletzung des Untersuchungsgrundsatzes – den Sachverhalt unrichtig festgestellt habe.

5.3

5.3.1 Ausgangspunkt jeder Auslegung bildet der Wortlaut einer Rechtsnorm. Ist der Text nicht ganz klar und sind verschiedene Interpretationen möglich, so ist – nach konstanter Rechtsprechung – unter Berücksichtigung aller interpretativen Auslegungselemente nach der wahren Tragweite der Norm zu suchen (vgl. BGE 134 II 249 E. 2.3; 125 III 57 E. 2b; BVGE 2009/39 E. 5.1.1; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016, Rz. 177 ff.). Gefordert ist die sachlich richtige Lösung im normativen Gefüge, ausgerichtet auf ein befriedigendes Ergebnis aus der ratio legis. Das Bundesgericht – und mit ihm das Bundesverwaltungsgericht – haben sich dabei stets von einem pragmatischen Methodenpluralismus leiten lassen (vgl. BGE 140 I 305 E. 6.1; 134 II 249 E. 2.3; Urteil des BVGer A-4351/2016 vom 26. Januar 2017 E. 2.3; ERNST A. KRAMER, Juristische Methodenlehre, 6. Aufl. 2019, S. 63 ff. und 143 ff.). Sind mehrere Lösungen denkbar, ist grundsätzlich jene zu wählen, die der Verfassung entspricht, wobei die verfassungskonforme Auslegung im klaren Wortlaut und Sinn einer Vorschrift auch ihre Schranke findet (vgl. BGE 134 II 249 E. 2.3; 131 II 697 E. 4.1, je mit Hinweisen).

Die Wegleitungen und Merkblätter der Vorinstanz sind als sog. Verwaltungsverordnungen für das Bundesverwaltungsgericht rechtlich unverbindlich; sie können jedoch bei der Entscheidungsfindung mitberücksichtigt werden, soweit sie eine schlüssige Konkretisierung der anwendbaren Bestimmungen enthalten (vgl. Urteil des BGer 2C_94/2015 vom 19. August 2015 E. 4.4.1; BVGE 2009/39 E. 5.2; Urteil des BVGer B-2213/2015 vom 5. Dezember 2017 E. 8.1.2.2).

5.3.2 Die Wegleitung Suisse-Bilanz (Auflage 1.13 und 1.14) stützt sich explizit auch auf die Grundlagen der landwirtschaftlichen Datenerhebung (vgl. Ziff. 1.2) und übernimmt an verschiedenen Stellen deren Systematik und Terminologie (vgl. z.B. Ziff. 3.1 [Tierkategorien]: "Die Codes [der aufgelisteten Tierkategorien] entsprechen jenen im Formular Betriebsdatenerhebung. Sie dienen der eindeutigen Kategorienzuteilung"). Laut Art. 37

DZV, welcher die Strukturdaten des Betriebs betrifft, ist für die "Bestimmung des Bestands an übrigen Nutztieren [ausserhalb der Rinder- oder Pferdegattung] die Anzahl der in der Bemessungsperiode durchschnittlich gehaltenen Nutztiere massgebend" (vgl. auch Anhang 8 Ziff. 2.1.8 DZV, wonach ein Mangel beim Kontrollpunkt darin besteht, dass "der deklarierte Bestand [...] nicht auf dem Betrieb gehalten [wird]"). Insofern trifft es nicht zu, dass es bei der Deklaration im Rahmen der Strukturdatenerhebung im Ergebnis nicht auf den effektiven durchschnittlichen Tierbestand ankommt. Im Lichte des dargelegten systematischen Kontexts kann dem Beschwerdeführer nicht gefolgt werden, wenn er sich auf den Standpunkt stellt, die Anknüpfung an den Betriebsspiegel gemäss der Wegleitung der Vorinstanz "Anforderungen an die Nährstoffbilanz (NB) / Futterbilanz (FB) 2017" sei für die Bestimmung des nährstoffbilanzrelevanten Tierbestands ungeeignet.

5.3.3 Die Suisse-Bilanz ist ein Vollzugs- und Planungsinstrument (vgl. Ziff. 1.1 der Wegleitung Suisse-Bilanz [Auflage 1.13 und 1.14]). Die Wegleitung gewährt den Kantonen punktuell einen gewissen "Konkretisierungsspielraum" im Rahmen ihrer Vollzugskompetenz (vgl. Ziff. 2.4 der Wegleitung Suisse-Bilanz [Auflage 1.13 und 1.14]: "Bei der [Schweineproduktion] können die Kantone eine [Import/Export-Bilanz] verlangen") und enthält in Ziff. 2.21 einen allgemeinen Vorbehalt zugunsten der kantonalen Bestimmungen, die über die Anforderungen des ÖLN hinausgehen. In der Tabelle Nr. 1 der Wegleitung Suisse-Bilanz (Auflage 1.13 und 1.14) ("Grundfutterverzehr und Nährstoffanfall verschiedener Tierkategorien) ist eine Auflistung verschiedener Tierkategorien enthalten, die den Codes des Betriebserhebungsformulars entsprechen ("säugende Zuchtsau", "abgesetzte Ferkel" etc.). Zwar figuriert darin, wie der Beschwerdeführer darauf hinweist, ebenfalls die Kategorie "Zuchtschweineplatz (ZSP) inkl. Ferkel bis 25–30 kg" (ohne Zuordnung zu einem Code des Betriebserhebungsformulars), welcher gemäss "Weisungen zur Berücksichtigung von nährstoffreduziertem Futter in der Suisse-Bilanz [Auflage 1.9]" (Zusatzmodule 6 [Lineare Korrektur nach Futtergehalten] und 7 [Import/Export-Bilanz]) ein berechneter Wert aus den einzelnen Tierkategorien "säugende Zuchtsauen", "Galtsauen" und "abgesetzte Ferkel" zugrunde liegt. Dadurch, dass die Tabelle Nr. 1 lediglich "modular" aufgebaut ist (indem sie eine Auswahl an möglichen Kategorien enthält, die nach Massgabe der einschlägigen Deklarationsvorschriften im Einzelnen auszuwählen sind; vgl. Ziff. 3.1 der Wegleitung Suisse-Bilanz [Auflage 1.13 und 1.14]: "In Tab. 1 sind alle Tierkategorien aufgelistet [...]. Im Formular nicht vorgedruckte Tierkatego-

rien in die Leerzeilen übertragen"), kann dem Beschwerdeführer nicht gefolgt werden, wenn er daraus sinngemäss eine von der vorinstanzlichen Wegleitung "Anforderungen an die Nährstoffbilanz (NB) / Futterbilanz (FB) 2017" abweichende Alternativvariante zur Erfassung des Durchschnittbestands an Zuchtschweinen ableitet. Vielmehr ist nach dem Gesagten davon auszugehen, dass die Präzisierung gemäss Wegleitung der Vorinstanz, wonach bei Tierbeständen (ohne TVD) der durchschnittliche Bestand gemäss Betriebsspiegel (inklusive der darin vorgesehenen Kategorien) zu berücksichtigen sei, innerhalb des dem Kanton zustehenden Konkretisierungsspielraums liegt. Die Anknüpfung an die im Rahmen der Strukturdatenerhebung deklarierten Daten erscheint dabei unter dem Aspekt der Praktikabilität als zweckmässig und steht darüber hinaus im Einklang mit den im Schlussbericht der Forschungsanstalt Agroscope vom 18. September 2012 betreffend die "Überprüfung der Methode Suisse-Bilanz" (S. 24) erarbeiteten Praxisempfehlungen hinsichtlich der Verbesserung der Überprüfbarkeit von selbstdeklarierten Bilanzparametern. Insofern enthält die Wegleitung der Vorinstanz "Anforderungen an die Nährstoffbilanz (NB) / Futterbilanz (FB) 2017" eine schlüssige Konkretisierung der einschlägigen bundesagrarrechtlichen Vorschriften, weshalb weder eine Rechtsverletzung noch ein (qualifizierter) Ermessensfehler vorliegt.

5.3.4 Mithin erweist sich die Rüge, die Vorinstanz habe Art. 13 Abs. 1 DZV in Verbindung mit Anhang 1 Ziff. 2.1.1 DZV und der Wegleitung Suisse-Bilanz (Auflage 1.13 bzw. 1.14) unrichtig angewendet und ihr Ermessen rechtsfehlerhaft ausgeübt, als unbegründet.

5.4

5.4.1 Soweit der Beschwerdeführer mit seinen Ausführungen im Übrigen suggeriert, die von der Vorinstanz herangezogenen Daten des Betriebsspiegels beruhten auf einer Falschdeklaration im Rahmen der Strukturdatenerhebung, und gestützt darauf eine unrichtige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts geltend macht, ist zu konstatieren, dass der Beschwerdeführer eine diesbezügliche Falschdeklaration weder im vorinstanzlichen noch im vorliegenden bundesverwaltungsgerichtlichen Verfahren substantiiert dargetan oder gar belegt hat.

5.4.2 Den Beschwerdeführer trifft im Gesuchsverfahren zur Ausrichtung von Direktzahlungen eine weitgehende Mitwirkungspflicht (vgl. Art. 100 f. DZV; Ziff. 2.7 der Wegleitung Suisse-Bilanz [Auflage 1.13 und 1.14]; Merkblatt der Vorinstanz "Deklaration des durchschnittlichen Tierbestandes" [in

der Version 2017]; Urteil des BVGer B-649/2016 vom 23. August 2017 E. 4.1). Für das Vorliegen der anspruchrelevanten Voraussetzungen trägt er die Beweislast (vgl. Urteil des BGer 2C_94/2015 vom 19. August 2015 E. 4.3). Sofern auf dem Betrieb, wie vorliegend, eine Kontrolle im Zusammenhang mit der Nährstoffbilanz durchgeführt wurde, konkretisiert Ziff. 2.7 der Wegleitung Suisse-Bilanz (Auflage 1.13 und 1.14) die Mitwirkungspflicht wie folgt (zum Ordnungscharakter der Wegleitung Suisse-Bilanz vgl. E. 2.2.4):

"[Nachlieferung von weiteren notwendigen Dokumenten:] Werden bei der Kontrolle Verstösse festgestellt, welche gemäss Kürzungsvorgaben Anhang 8 der DZV sanktioniert werden, und sind diese Kürzungen Bestandteil einer Verfügung oder eines Vorentscheids der betreffenden kantonalen Stelle, so hat der/die Fehlbare maximal 10 Tage Frist (Poststempel) für die Nachlieferung zusätzlich notwendiger Dokumente. Später eintreffende Dokumente werden zur Erfüllung der beanstandeten Nährstoffbilanz nicht mehr berücksichtigt."

Ob diese Vorschrift darüber hinaus in prozessualer Hinsicht eine sich auch auf das Beschwerdeverfahren reflektierende Novenschranke enthält (vgl. Art. 1 DZV in Bezug auf den verfahrensrechtlichen Regelungsgehalt der DZV), kann hier offengelassen werden, da der Beschwerdeführer, wie erwähnt, auch im vorliegenden Verfahren seiner Mitwirkungs- und Substantiierungspflicht nicht nachgekommen ist.

5.4.3 Beim Ausfüllen der Erhebungsformulare im Rahmen eines Gesuchs um Ausrichtung von Direktzahlungen trifft den Beschwerdeführer eine Sorgfalts- und Wahrheitspflicht (vgl. Urteil des BVGer B-1629/2012 vom 31. Juli 2012 E. 5.5 m.w.H.). Die Behörde kann sich grundsätzlich auf die Angaben des Gesuchstellers verlassen, sofern nicht der Verdacht besteht, die deklarierten Angaben würden nicht zutreffen (vgl. Urteil des BVGer B-1629/2012 vom 31. Juli 2012 E. 5.5 m.w.H.). Aus den dem Bundesverwaltungsgericht zur Verfügung stehenden Akten ergeben sich keine Anhaltspunkte, die auf eine offensichtlich fehlerhafte Erhebung der Betriebsdaten schliessen lassen würden, womit auf die vorinstanzlichen Feststellungen abzustellen ist.

5.4.4 Nach dem Gesagten erweist sich die Rüge der unrichtigen Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts (Art. 49 Bst. b VwVG) als unbegründet.

6.

Sodann rügt der Beschwerdeführer eine Verletzung des Grundsatzes von Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 BV) und beruft sich auf den Vertrauensschutz gemäss Art. 9 BV.

6.1 Der Beschwerdeführer macht geltend, die Vorinstanz habe ohne gehörige Vorankündigung eine Praxisänderung vorgenommen. Die Änderung gegenüber der bisherigen Praxis bestehe darin, dass die bisher von der Vorinstanz akzeptierte – alternative – Möglichkeit der Erfassung des für die Nährstoffbilanz massgeblichen Durchschnittsbestands an Zuchtschweinen mittels der Kategorie "Zuchtschweine inkl. Ferkel bis 25 kg" neu nicht mehr zur Verfügung stehe. Dadurch, dass die Vorinstanz in der Vergangenheit diese von der kantonalen Wegleitung abweichende – "ungeschriebene" – Erfassungsvariante über mehrere Jahre vorbehaltlos toleriert und darauf abgestützte Berechnungen (z.B. in der vom 11. September 2012 datierenden "Vereinbarung über den Einsatz von nährstoffreduziertem Futter" [Beschwerde-Beilage Nr. 10]) implizit genehmigt habe, habe sie eine Vertrauensgrundlage geschaffen.

Über die anvisierte Praxisänderung habe die Vorinstanz in keiner Weise informiert: Es sei weder in der Wegleitung "Anforderungen an die Nährstoffbilanz (NB) / Futterbilanz (FB) 2017" bzw. im Iawa-Newsletter "Landwirtschaft" noch anlässlich der von ihr organisierten Tagung "Hof- und Recyclingdünger" vom 26. Januar 2018 darauf hingewiesen worden, dass zukünftig die Erfassungsvariante mittels der Kategorie "Zuchtschweine inkl. Ferkel bis 25 kg" nicht mehr zulässig sei. Selbst wenn davon ausgegangen würde, dass an der Tagung im Januar 2018 auf diesen Punkt aufmerksam gemacht worden sei, sei die Information zu spät erfolgt. Soweit sich die Vorinstanz in der angefochtenen Verfügung auf den Standpunkt stelle, es bestehe kein Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht, wenn die Kontrollstelle eine falsche Berechnungsgrundlage angenommen habe, verkenne sie, dass vorliegend weder eine Ungleichbehandlung noch ein "Unrecht" stattgefunden habe. Die Vorinstanz müsse sich (sinngemäss) entgegenhalten lassen, dass sie durch die Duldung eines rechtswidrigen Zustands eine Vertrauensgrundlage kreierte habe, an welche sie gebunden sei.

6.2 Die Vorinstanz bestreitet, dass sie die Praxis betreffend die Erfassung der Zuchtschweine in der Nährstoffbilanz geändert habe. Die Präzisierung in der – seit Dezember 2016 verfügbaren – Wegleitung "Anforderungen an

die Nährstoffbilanz (NB) / Futterbilanz (FB) 2017", wonach bei Tierbeständen (ohne TVD) der durchschnittliche Bestand gemäss Betriebsspiegel (inklusive der darin vorgesehenen Kategorien) zu berücksichtigen sei, entspreche der Version der Vorjahre. Bei diesem Punkt habe es in der betreffenden Wegleitung seit 2015 keine Anpassungen gegeben. Das Merkblatt "Deklaration des durchschnittlichen Tierbestands" habe in Bezug auf die Deklaration der Zuchtschweine seit 2009 keine Änderung erfahren. Anlässlich der Tagung "Hof- und Recyclingdünger" vom 26. Januar 2018 sei darauf hingewiesen worden, wie Zuchtschweine in der Nährstoffbilanz zu erfassen seien. An dieser Tagung habe die Vorinstanz zum einen über Neuerungen informiert, zum andern aber auch auf Unklarheiten aus der letzten Kampagne aufmerksam gemacht, wobei es im Bereich der Erfassung der Zuchtschweine keine Änderungen gegeben habe.

6.3 Gemäss Art. 9 BV hat jede Person Anspruch darauf, von den staatlichen Organen nach Treu und Glauben behandelt zu werden. Das Gebot von Treu und Glauben verhindert illoyales Verhalten der Behörden, prüft also deren Verhalten nach den materiellen Kriterien der Vertrauenswürdigkeit und der Widerspruchsfreiheit (Urteile des BVGer A-321/2019 vom 17. September 2019 E. 2.3.1, A-235/2014 vom 26. Mai 2014 E. 5 und A-2632/2013 vom 26. Februar 2014 E. 2.8; FELIX UHLMANN, Das Willkürverbot [Art. 9 BV], 2005, N. 106). Der Grundsatz des Vertrauensschutzes bedeutet, dass die Privaten Anspruch darauf haben, in ihrem berechtigten Vertrauen in behördliche Zusicherungen oder in anderes, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörden geschützt zu werden (Urteile des BVGer A-321/2019 vom 17. September 2019 E. 2.3.2 und A-235/2014 vom 26. Mai 2014 E. 5.1). Der Vertrauensschutz bedarf eines Anknüpfungspunkts, d.h., es muss eine Vertrauensgrundlage vorhanden sein. Darunter ist das Verhalten eines staatlichen Organs zu verstehen, das bei den betroffenen Privaten bestimmte Erwartungen auslöst (BGE 129 I 161 E. 4.1; Urteile des BVGer B-1215/2009 vom 9. November 2010 E. 7.2.1 und A-321/2019 vom 17. September 2019 E. 2.3.2).

6.4 Unter dem Blickwinkel des Vertrauensschutzes kann es bei Praxisänderungen unter Umständen geboten sein, Privaten ein Anspruch zu vermitteln, in ihrem Vertrauen auf die bisherige Praxis geschützt zu werden (vgl. RENÉ WIEDERKEHR, in: Wiederkehr/Richli, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Bd. I, 2012, Rz. 1665 und 1686 m.w.H.). Um von einer Praxisänderung ausgehen zu können, müsste (definitionsgemäss) zunächst eine Diskrepanz zwischen der bisherigen und der aktuellen Praxis feststehen. Im vorliegenden Fall müsste mithin feststehen, dass die

Vorinstanz die Erfassung des für die Nährstoffbilanz massgeblichen Durchschnittsbestands an Zuchtschweinen mittels der Kategorie "Zuchtschweine inkl. Ferkel bis 25 kg" bisher – im Unterschied zur aktuellen Praxis – als rechtmässige Alternativvariante (neben der Anknüpfung an den Betriebsspiegel) betrachtet hat.

6.4.1 Festzustellen ist dabei, dass die – soweit hier interessierend – seit 2015 unveränderte Wegleitung "Anforderungen an die Nährstoffbilanz (NB) / Futterbilanz (FB) 2017" sowie das (seit 2009 unveränderte) Merkblatt "Deklaration des durchschnittlichen Tierbestands", welche als Verwaltungsverordnungen Aufschluss über die vorinstanzlichen Konkretisierungen der bundesagrarrechtlichen Vorschriften geben, keine Hinweise enthalten, die auf das Bestehen einer von der Vorinstanz als rechtmässig betrachteten alternativen Erfassungsmodalität schliessen lassen würden. Hinzu kommt, dass die Vorinstanz an der Tagung "Hof- und Recyclingdünger" vom 26. Januar 2018, im Rahmen welcher u.a. auch die Erfassung der Zuchtschweine in der Nährstoffbilanz thematisiert wurde, explizit erwähnte, dass es hinsichtlich der bereits im Januar 2016 kommunizierten Anforderungen "im Grundsatz keine Änderung" gegeben habe (vgl. Auszug aus dem Foliensatz im Begleitschreiben zur Einsprache des Beschwerdeführers vom 19. Oktober 2018). Insofern liegt der Schluss nahe, dass, entgegen den Vorbringen des Beschwerdeführers, der Zweck der Informationsveranstaltung diesbezüglich nicht darin bestand, über rückwirkende Änderungen der Erfassungspraxis zu informieren, sondern darin, die bestehende Praxis zu bekräftigen und klarzustellen.

6.4.2 Insgesamt bestehen keine Anzeichen für eine Praxisänderung im dargelegten Sinn. Hat die Vorinstanz ihre Praxis mithin nicht geändert, erübrigt sich auch die Prüfung, ob eine gegen den Grundsatz von Treu und Glauben verstossende mangelhafte Vorankündigung vorlag. Zu prüfen bleibt, ob die Vorinstanz durch allfälliges Dulden eines rechtswidrigen Zustands eine Vertrauensbasis begründet hat.

6.5 Die Duldung eines rechtswidrigen Zustandes kann in Ausnahmefällen eine Vertrauensgrundlage schaffen, welche aufgrund des aus dem Grundsatz von Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 und Art. 9 BV) fliessenden Vertrauensschutzes die Wiederherstellung der Rechtmässigkeit ganz oder teilweise ausschliesst (vgl. Urteile des BVGer A-321/2019 vom 17. September 2019 E. 2.3.2 und B-976/2012 vom 29. Oktober 2012 E. 10.4.3; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht,

7. Aufl. 2016, Rz. 651 ff.). Grundsätzlich ist in solchen Fällen aber namentlich dann grosse Zurückhaltung geboten, wenn es beim Nichtstun der Verwaltung geblieben ist und die (zuständige) Behörde beim Privaten nicht die Meinung aufkommen liess, er handle rechtmässig (Urteile des BVGer A-321/2019 vom 17. September 2019 E. 2.3.2, B-976/2012 vom 29. Oktober 2012 E. 10.4.3, A-3527/2007 vom 20. September 2007 E. 7.1; BEATRICE WEBER-DÜRLER, Vertrauensschutz im Öffentlichen Recht, Basel/Frankfurt a.M. 1983, S. 14 mit Hinweis). So muss der rechtswidrige Zustand während sehr langer Zeit hingenommen werden und die Verletzung öffentlicher Interessen darf nicht schwer wiegen. Erforderlich ist in der Regel ein bewusstes Hinnehmen (vgl. Urteil des BVGer A-193/2015 vom 8. Juli 2015 E. 6.3 m.w.H.).

6.5.1 Im Folgenden ist zu eruieren, ob Anknüpfungspunkte bestehen, die darauf schliessen lassen, dass die Vorinstanz eine von der Wegleitung "Anforderungen an die Nährstoffbilanz (NB) / Futterbilanz (FB) 2017" abweichende (rechtswidrige) Alternativvariante zur Erfassung des nährstoffbilanzrelevanten Durchschnittsbestands an Zuchtschweinen mittels der Kategorie "Zuchtschweine inkl. Ferkel bis 25 kg" bewusst geduldet hat.

6.5.2 Soweit der Beschwerdeführer – in unsubstantiiertes Weise – geltend macht, die Vorinstanz habe in der Vergangenheit die alternative Erfassungsvariante mittels der Kategorie "Zuchtschweine inkl. Ferkel bis 25 kg" vorbehaltlos toleriert, lässt sich daraus nicht ohne Weiteres ein bewusstes und systematisches Duldungselement folgern. Denn die unterlassenen Beanstandungen könnten auch auf eine mangelhafte Kontrollpraxis zurückzuführen sein. Ebenso wenig gelingt es dem Beschwerdeführer etwas zu seinen Gunsten abzuleiten, wenn er (sinngemäss) geltend macht, die Vorinstanz habe die abweichende Erfassungsart in der "Vereinbarung über den Einsatz von nährstoffreduziertem Futter" vom 11. September 2012 (vgl. Ziff. 7: "Variantenwechsel auf lineare Korrektur"; Beschwerde-Beilage Nr. 10) implizit genehmigt. Denn zum einen basiert die Methode der linearen Korrektur auf denselben tierkategorienspezifischen Angaben wie in der Wegleitung Suisse-Bilanz (vgl. Ziff. 2.8 der Wegleitung Suisse-Bilanz [Auflage 1.13 und 1.14] und Ziff. 2 der "Weisungen zur Berücksichtigung von nährstoffreduziertem Futter in der Suisse-Bilanz" [Auflage 1.9]), deren Präzisierung, wie gezeigt (vgl. vorn E. 5.3.3), innerhalb des dem Kanton zustehenden Konkretisierungsspielraums liegt. Zum anderen erscheint ohnehin fraglich, inwiefern im Lichte der vorliegend weitgehend technischen Erfassungsmodalitäten eine (präsumierte) bloss "implizite" Genehmigung

eine konkrete Vertrauensgrundlage zu begründen vermöchte. In Ermangelung substantiierter Vorbringen und konkreter Anhaltspunkte sowie unter Berücksichtigung, dass die Vorinstanz an der Tagung "Hof- und Recyclingdünger" vom 26. Januar 2018 gerade zwecks Vermeidung von zukünftigen Fehlern hinsichtlich der nährstoffbilanzrelevanten Erfassung des Zuchtschweinebestands die geltende (unveränderte) Praxis darlegte, ist nicht davon auszugehen, dass die Vorinstanz eine von der Wegleitung "Anforderungen an die Nährstoffbilanz (NB) / Futterbilanz (FB) 2017" abweichende (rechtswidrige) Erfassungsvariante bewusst geduldet hat, womit es an einer konkret geschaffenen Vertrauensgrundlage fehlt.

6.5.3 Mithin kann der Beschwerdeführer aus dem Grundsatz des Vertrauensschutzes (Art. 9 BV) nichts zu seinen Gunsten ableiten.

7.

Schliesslich macht der Beschwerdeführer geltend, die vorgenommene Kürzung der Direktzahlungen im Umfang von Fr. 10'112.– sei unverhältnismässig (Art. 5 Abs. 2 BV) und unangemessen.

7.1 Der Beschwerdeführer erblickt eine Verletzung des Verhältnismässigkeitsprinzips darin, dass die Vorinstanz es unterlassen habe, dem Beschwerdeführer eine angemessene Frist zur Anpassung und Nachreichung der für die Bilanz und den Tierbestand relevanten Unterlagen anzusetzen. Diese Vorgehensweise hätte eine weniger einschneidende – und mithin verhältnismässige – Massnahme dargestellt. Sodann sei die Kürzung unangemessen, weil sie "drastisch" sei und den Betrieb des Beschwerdeführers empfindlich schwäche.

7.2 Anhang 8 Ziff. 2.2 DZV betreffend den ökologischen Leistungsnachweis (in der seit 1. Januar 2015 geltenden Fassung) lautet wie folgt:

"[Ziff. 2.2.1] Die Kürzungen erfolgen mit Abzügen von Pauschalbeträgen, von Beträgen pro Einheit und über die Vergabe von Punkten, die folgendermassen in Beträge umgerechnet werden: Summe der Punkte minus 10 Punkte, dividiert durch 100 und dann multipliziert mit 1000 Franken pro Hektar LN des Betriebs [...].

[Ziff. 2.2.2] Allgemeines

Mangel beim Kontrollpunkt	Kürzung
b. Nährstoffbilanz wurde bei Stickstoff und/oder Phosphor überschritten (Anhang 1 Ziff. 2.1)	5 Pte. pro % Überschreitung, mind. 12 Pte. und max. 80 Pte.; im Wiederholungsfall gilt keine max. Punktzahl; bei Überschreitung sowohl bei N als auch bei P ₂ O ₅ ist der höhere Wert für die Kürzung massgebend.

[Ziff. 2.2.3] Dokumente

Mangel beim Kontrollpunkt	Kürzung
b. Nährstoffbilanz, inkl. notwendige Belege, unvollständig, fehlend, falsch oder unbrauchbar (Anhang 1 Ziff. 1)	200 Fr. Besteht der Mangel nach der Nachfrist immer noch: 110 Pte."

7.3 Soweit die Rüge der unterlassenen Fristansetzung die für die Berechnung der Nährstoffbilanz herangezogenen, seitens des Beschwerdeführers im Rahmen der Strukturdatenerhebung deklarierten Daten betrifft, ist auf das in E. 5.4.1 ff. Gesagte zu verweisen; der Beschwerdeführer hat in Bezug auf eine allfällige Falschdeklaration seine Mitwirkungs- und Substantiierungspflicht nicht erfüllt. Davon ausgehend, dass die Vorinstanz keinen Anlass dazu hatte, die deklarierten Betriebsdaten in Frage zu stellen, und folglich darauf abstellen durfte, fällt diesbezüglich die Ansetzung einer Verbesserungsfrist von vornherein ausser Betracht. Soweit sich der Beschwerdeführer – losgelöst von den deklarierten Betriebsdaten – dagegen wehrt, dass die Vorinstanz die (rechnerische) Korrektur der Aufteilung der Zuchtschweine ohne vorgängige Gewährung einer Verbesserungsfrist selbst vorgenommen hat, ist nicht ersichtlich, inwiefern dadurch dem Beschwerdeführer in Bezug auf den Kürzungspunkt der Überschreitung der Nährstoffbilanz ein relevanter Nachteil erspart worden wäre, zumal er die Korrektheit der Berechnung gestützt auf die vorliegenden Parameter nicht bestreitet. Im Übrigen – soweit den Kürzungspunkt wegen formeller Fehler (fehlerhafte Dokumente) betreffend – lässt sich aus den einschlägigen Kürzungsbestimmungen gemäss Anhang 8 Ziff. 2.2 DZV kein Anspruch auf Ansetzung einer Nachfrist ableiten (vgl. die "Kann-Formulierung" in Anhang 8 Ziff. 1.3 DZV sowie die Systematik von Anhang 8 Ziff. 2.2.3 DZV, wonach sich die Kürzung erhöht, wenn der Mangel nach einer allfälligen Nachfrist immer noch besteht; ferner Urteil des BGer 2C_94/2015 vom

19. August 2015 E. 4.3). Die Rüge der Verletzung des Verhältnismässigkeitsprinzips (Art. 5 Abs. 2 BV) erweist sich somit als unbegründet.

7.4 Ausgehend von einer Überschreitung der Nährstoffbilanz beim Phosphor um 24.4 %, hat die Vorinstanz die Kürzung wie folgt berechnet: "Die Überschreitung hat eine [Kürzung] von 122 Punkten bzw. 112 Punkten nach Abzug der Toleranz von 10 Punkten zur Folge. Beim ersten Verstoss gilt jedoch eine maximale Punktzahl von 80 Punkten" (Ziff. 2 der angefochtenen Verfügung). Die Berechnung der Vorinstanz nach Massgabe von Anhang 8 Ziff. 2.2.1 ff. DZV ist nicht zu beanstanden. Angesichts der zentralen Bedeutung des ökologischen Leistungsnachweises im Bereich der Direktzahlungen sowie der erheblichen Überschreitung der Phosphorbilanz um 24.4 %, kann der Vorinstanz keine unangemessene Ausübung des Ermessens vorgeworfen werden, wenn sie dem Beschwerdeführer die Direktzahlungen für das Jahr 2018 um total Fr. 10'112.– gekürzt hat. Die insofern erhobene Rüge der Unangemessenheit ist unbegründet.

8.

Insgesamt vermag der Beschwerdeführer mit seinen Rügen nicht durchzudringen, weshalb die Beschwerde als unbegründet abzuweisen ist.

9.

9.1 Bei diesem Ausgang des Verfahrens hat der Beschwerdeführer als unterliegende Partei die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Die Gerichtsgebühr bemisst sich nach Umfang und Schwierigkeit der Streitsache, Art der Prozessführung und finanzieller Lage der Parteien (vgl. Art. 63 Abs. 4^{bis} VwVG; Art. 2 Abs. 1 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Bei Streitigkeiten mit Vermögensinteresse ist die Gerichtsgebühr in der Regel innerhalb des in Art. 4 VGKE vorgesehenen, durch den Streitwert determinierten Gebührenrahmens festzusetzen. Ausgehend von einem Streitwert von Fr. 10'112.– und unter Berücksichtigung des Verfahrensaufwands ist die Gerichtsgebühr im vorliegenden Fall auf Fr. 900.– festzusetzen.

9.2 Der Beschwerdeführer hat als unterliegende Partei keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 64 Abs. 1 VwVG; Art. 7 Abs. 1 VGKE).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 900.– werden dem Beschwerdeführer auferlegt. Nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils wird dieser Betrag dem geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe entnommen.

3.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde);
- die Vorinstanz (Gerichtsurkunde);
- das Bundesamt für Landwirtschaft BLW (Gerichtsurkunde);
- das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF (Gerichtsurkunde).

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Ronald Flury

Davide Giampaolo

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 Frist ist gewahrt, wenn die Beschwerde spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingereicht oder zu dessen Händen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben worden ist (Art. 48 Abs. 1 BGG). Die Rechtschrift hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: 11. November 2020