

(Auszug aus dem Beschwerdeentscheid der Rekurskommission EVD vom 2. Februar 2001 in Sachen C. und S. gegen Bundesamt für Landwirtschaft; 00/6D-001 und 00/6D-002)

Pflanzenschutzmittel. Einschränkung einer Bewilligung für das Inverkehrbringen eines Pflanzenschutzmittels auf Antrag des Bewilligungsinhabers.

Art. 4 ff. Pflanzenschutzmittel-Verordnung. Antrag auf Beschränkung der Bewilligung.

- Einem Antrag auf Beschränkung einer Bewilligung ist stattzugeben, solange die gegenüber dem bisherigen Umfang eingeschränkte Bewilligung die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt und dadurch nicht Pflichten des Bewilligungsinhabers aufgehoben werden, an deren Wahrnehmung weiterhin ein öffentliches Interesse besteht (E. 4.5).

- Es braucht nicht Rücksicht darauf genommen zu werden, ob das Pflanzenschutzmittel allenfalls in Zukunft als Referenzprodukt für den bewilligungsfreien Import von ausländischen Konkurrenzprodukten dienen könnte (E. 5.2.1).

Produits phytosanitaires. Autorisation relative à la mise en circulation d'un produit phytosanitaire limitée sur demande de son titulaire.

Art. 4 ss de l'ordonnance sur l'homologation de produits phytosanitaires. Demande tendant à une limitation de l'autorisation.

- Une demande tendant à la limitation d'une autorisation est admissible pour autant que l'autorisation, dont la portée est restreinte, remplisse encore les exigences légales et qu'elle ne remette pas en cause les devoirs que l'autorisation initiale avait imposés à son titulaire dans l'intérêt public (consid. 4.5).

- Il n'est pas nécessaire de veiller à ce qu'à l'avenir le produit phytosanitaire puisse, dans tous les cas, servir de produit de référence lors de l'importation de produits étrangers concurrents non soumis à autorisation (consid. 5.2.1).

Prodotti fitosanitari. Restrizione dell'autorizzazione per la messa in commercio di un prodotto fitosanitario dietro richiesta del titolare di un'autorizzazione.

Art. 4 segg. Ordinanza sui prodotti fitosanitari. Limitazione dell'autorizzazione.

- Una richiesta va in principio accolta, fintantoché l'autorizzazione limitata in rapporto al campo d'impiego finora possibile soddisfi le condizioni legali e in questo modo non esoneri il detentore dell'autorizzazione dai suoi obblighi, per la salvaguardia dei quali sussiste tuttora un interesse pubblico (consid. 4.5).

- Non bisogna neppure prendere in considerazione se in futuro il suo prodotto fitosanitario possa servire quale prodotto di riferimento per prodotti esteri concorrenziali non sottostanti all'autorizzazione d'importazione (consid. 5.2.1).

Die C. ist Inhaberin von Erstbewilligungen für die Pflanzenschutzmittel «A.» und «Q.» (Anwendungsgebiet von «Q.»: Weinbau, Obstbau [Erdbeeren, Ribes Arten, Johannisbeeren] und Zierpflanzen [Blaudisteln]). Die S., von der C. als Vertriebspartnerin für die beiden Produkte bestimmt, verfügt über die Zweitbewilligungen für die beiden Pflanzenschutzmittel. Mit Schreiben vom 8. Oktober 1999 ersuchte die S. das Bundesamt für Landwirtschaft (Bundesamt), die Bewilligung für «Q.» auf den Weinbau zu beschränken und die übrigen Anwendungen (Obstbau, Zierpflanzen) auf «A.» zu übertragen. Sie führte dazu aus, diese Umregistrierung werde von der Erstbewilligungsinhaberin gewünscht. Mit Schreiben vom 19. Oktober 1999 schloss sich die C. dem Gesuch an. Am 6. März 2000 erteilte das Bundesamt sowohl der C. als auch der S. je eine (Erst- bzw. Zweit-)Bewilligung für «A.», in welche unter anderem die Anwendungsgebiete Beerenobst (Erdbeeren, Ribes Arten, Johannisbeeren) und Zierpflanzen aufgenommen wurden. Mit Schreiben vom gleichen Tag entsprach das Bundesamt hingegen den Gesuchen auf Einschränkung der Bewilligungen für «Q.» auf das Anwendungsgebiet Weinbau nicht (Ziff. 2). Gegen den an sie gerichteten Entscheid erhob die S.

(Beschwerdeführerin 1) am 24. März 2000 bei der Rekurskommission des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements (Rekurskommission EVD, REKO/EVD) Beschwerde. Am 28. März 2000 gelangte ebenfalls die C. (Beschwerdeführerin 2) mit inhaltlich gleich lautender Beschwerde gegen den an sie adressierten Entscheid an die Rekurskommission EVD. Beide beantragten, es sei auf die obgenannten Entscheide des Bundesamts zurückzukommen und die zum Rückzug beantragten Indikationen von «Q.» seien zu deregistrieren.

Aus den Erwägungen:

(...)

3. Unter anderem gestützt auf das neue Bundesgesetz vom 29. April 1998 über die Landwirtschaft (Landwirtschaftsgesetz [LwG], SR 910.1; insbesondere gestützt auf Art. 158 ff., in Kraft seit 1. Januar 1999 [Ausnahme Art. 160 Abs. 7: in Kraft seit 1. August 1999, AS 1998 3033, 3082]), das Bundesgesetz vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz [USG], SR 814.01; Art. 29 und 29c) und das Bundesgesetz vom 9. Oktober 1992 über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (Lebensmittelgesetz [LMG], SR 817.0; Art. 9 und 10) hat der Schweizerische Bundesrat die Verordnung vom 23. Juni 1999 über die Zulassung von Pflanzenschutzmitteln (Pflanzenschutzmittel-Verordnung, SR 916.161) erlassen. Diese trat am 1. August 1999 in Kraft und löste die Verordnung vom 26. Januar 1994 über das Inverkehrbringen von Pflanzenbehandlungsmitteln und Mitteln zum Schutz von Erntegütern (Pflanzenbehandlungsmittel-Verordnung, AS 1994 692, 1997 697, 1999 303; vgl. auch AS 1999 2060) ab.

Die Pflanzenschutzmittel-Verordnung regelt die Zulassung, die Einfuhr und das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln zur Verwendung in der Landwirtschaft, im gewerblichen Gartenbau und in Hausgärten (Art. 1 Abs. 1 Satz 1 Pflanzenschutzmittel-Verordnung). Wie aus der Botschaft vom 26. Juni 1996 zur Reform der Agrarpolitik, Zweite Etappe (Agrarpolitik 2002) hervorgeht, bezweckt sie den Schutz von Gesundheit und Umwelt vor Schäden, die durch das Inverkehrbringen von ungeeigneten Pflanzenschutzmitteln entstehen könnten (Botschaft zur Agrarpolitik 2002, BBl 1996 IV 1, S. 12). Die präventive behördliche Kontrolle erfolgt insbesondere durch das in der Verordnung vorgesehene Bewilligungssystem.

Pflanzenschutzmittel sind daher zur Sicherstellung ihrer Eignung, der Qualität der Kulturpflanzen und Erntegüter und der Qualität der Lebensmittel sowie zum Schutz der Umwelt und mittelbar des Menschen der Kontrolle unterstellt (Art. 1 Abs. 2 Pflanzenschutzmittel-Verordnung). Sie dürfen nur eingeführt oder in Verkehr gebracht werden, wenn sie zugelassen sind. Ein Pflanzenschutzmittel wird in der Schweiz in der Regel auf Grund eines Bewilligungsverfahrens zugelassen (Art. 2 Abs. 2 Bst. a Pflanzenschutzmittel-Verordnung). Keine Bewilligung ist nötig, wenn das Mittel in eine Liste von nicht bewilligungspflichtigen Pflanzenschutzmitteln aufgenommen wurde (Art. 2 Abs. 2 Bst. b Pflanzenschutzmittel-Verordnung). Das Bundesamt kann die Zulassung auch von sich aus verfügen, wenn der Fall ohne praktische Bedeutung ist oder eine Notsituation besteht (Art. 2 Abs. 2 Bst. c in Verbindung mit Art. 22 Pflanzenschutzmittel-Verordnung). Der Vollzug dieser Verordnung, insbesondere die Zulassung von Pflanzenschutzmitteln, obliegt dem Bundesamt (Art. 30 Abs. 1 Pflanzenschutzmittel-Verordnung).

4. Die Beschwerdeführerinnen beantragten mit Schreiben vom 8. beziehungsweise vom 19. Oktober 1999 den Rückzug der ihnen erteilten Bewilligungen für «Q.» bezüglich der Anwendungsgebiete Obstbau (Erdbeeren, Ribes Arten, Johannisbeeren) und Zierpflanzen (Blaudisteln). Weiterhin Geltung sollten die Bewilligungen einzig bezüglich des Anwendungsgebiets Weinbau haben.

Mit Verfügungen vom 6. März 2000 hat das Bundesamt diesem Antrag nicht entsprochen. Zur Begründung brachte es vor, Art. 12 der Pflanzenschutzmittel-Verordnung zähle die Gründe für den Entzug einer Bewilligung abschliessend auf. Im vorliegenden Fall sei keiner dieser Gründe gegeben.

4.1. (...)

4.2. Es ist unbestritten, dass die Bewilligung für das Inverkehrbringen eines Pflanzenschutzmittels eine Polizeierlaubnis darstellt, geht es doch um die präventive Kontrolle einer Tätigkeit zum Schutz der Polizeigüter Gesundheit und Umwelt.

Polizeibewilligungen sind Verfügungen im Rahmen der Polizeiverwaltung, mittels derer die Behörde feststellt, ob die vom Gesuchsteller begehrte Ausübung eines Rechts den Voraussetzungen des Gesetzes entspricht. Der Gesetzgeber verbietet die Ausübung eines Rechts, sofern die Verwaltung nicht die Erlaubnis erteilt hat (Verbot mit Erlaubnisvorbehalt). Sind indessen die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt, so hat der Bürger Anspruch auf Erteilung der angebehrten Bewilligung. Eine Verweigerung darf nur dann erfolgen, wenn sie gesetzlich vorgesehen ist. Die Verwaltung darf die Bewilligung nicht aus anderen als den gesetzlich vorgesehenen Gründen verweigern (Fleiner-Gerster, Verwaltungsrecht, 2. Aufl., Zürich 1980, S. 163; vgl. auch Imboden / Rhinow, Verwaltungsrechtsprechung, Basel 1986, B II, Nr. 132).

4.3. Unter dem Entzug beziehungsweise dem Widerruf einer Polizeibewilligung versteht man - per definitionem - eine Verfügung, mit der die Verwaltung eine vorher erteilte Bewilligung, in der Regel von Amtes wegen, zum Nachteil des Bewilligungsinhabers aufhebt oder abändert (vgl. André Grisel, Traité de droit administratif, Neuchâtel 1984, S. 430). Der Umstand, dass die Änderung gegen den Willen des Bewilligungsinhabers erfolgt, stellt somit eine begriffsnotwendige Voraussetzung dar, damit überhaupt von einem Entzug gesprochen werden kann.

Im vorliegenden Fall haben die Bewilligungsinhaberinnen selbst eine Beschränkung der Bewilligungen beantragt. Insofern stellt sich die Frage, ob die Voraussetzungen für einen Entzug beziehungsweise für eine Beschränkung im Sinn von Art. 12 der Pflanzenschutzmittel-Verordnung gegeben seien, gar nicht. Es erübrigt sich daher zu untersuchen, ob einer der in dieser Bestimmung genannten Gründe gegeben oder ob die Liste allenfalls nicht abschliessend sei.

4.4. Da es im vorliegenden Fall um eine von den Bewilligungsinhaberinnen beantragte Einschränkung einer Bewilligung geht, ist vielmehr zu untersuchen, unter welchen Voraussetzungen ein Bewilligungsinhaber auf eine bereits erteilte Polizeibewilligung nachträglich wieder verzichten kann.

Die Beantwortung der Frage, ob ein Bürger auf die Ausübung von ihm durch Gesetz oder Verfügung übertragenen Rechten verzichten kann, hängt nach der Lehre grundsätzlich davon ab, ob es sich ausschliesslich um Rechte oder auch um Pflichten handelt, die ihm im öffentlichen Interesse übertragen wurden. Insofern kann etwa ein Konzessions- oder Subventionsnehmer nicht einseitig auf seine Rechte verzichten, sofern er sich damit auch der ihm durch Konzessionsvertrag oder Subventionsverfügung auferlegten Pflichten wieder entledigen würde; es sei denn, dies sei in Gesetz oder Verfügung ausdrücklich so vorgesehen. Dagegen ist im Bereich der Polizeiverwaltung der Verzicht auf eingeräumte Bewilligungen in der Regel ohne weiteres möglich, denn eine Polizeibewilligung stellt lediglich fest, dass die betreffende Tätigkeit die öffentliche Ordnung nicht gefährdet, und sie verschafft ausschliesslich ihrem Adressaten Vorteile (vgl. Blaise Knapp, Grundlagen des Verwaltungsrechts, Basel 1992, Rz. 770 ff.).

Eine besondere, spezialgesetzliche Bestimmung, die eine derartige ganze oder teilweise Annullierung einer Bewilligung auf Antrag des Bewilligungsinhabers ausdrücklich vorsehen würde, ist - entgegen der Auffassung der Vorinstanz - nicht erforderlich; die Möglichkeit ergibt sich vielmehr bereits aus der allgemeinen Systematik des Verwaltungsrechts, insbesondere aus der Dispositionsmaxime, die das Gesuchsverfahren beherrscht. So ergibt sich beispielsweise aus Art. 5 der Pflanzenschutzmittel-Verordnung ausdrücklich, dass es Sache des Gesuchstellers ist, die von ihm beabsichtigte Verwendbarkeit und Gebrauchsweise festzulegen (Abs. 2 Bst. e). Das Bundesamt hat das Gesuch grundsätzlich zu bewilligen, sofern seine Prüfung zum Schluss führt, dass das Pflanzenschutzmittel für diese, vom Gesuchsteller beantragten, Indikationen die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt. Dies gilt für ein erstmaliges Gesuch ebenso wie für spätere Gesuche auf Änderung der Bewilligung im Sinne von Erweiterungen oder Einschränkungen des Anwendungsgebiets. Denn wenn die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind, ist einem Gesuch auf Erteilung einer Polizeibewilligung grundsätzlich stattzugeben (vgl. E. 4.2. hiervor).

4.5. Es ist daher grundsätzlich davon auszugehen, dass einer beantragten Teil-Deregistrierung stattzugeben ist, sofern die nachgesuchte, gegenüber dem bisherigen Umfang eingeschränkte Bewilligung die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt und mit der ursprünglich erteilten Bewilligung des Bewilligungsinhabers nicht allenfalls auch Pflichten auferlegt wurden, die er im öffentlichen Interesse auch weiterhin wahrzunehmen hätte.

Dass die nachgesuchten, eingeschränkten (Erst- und Zweit-)Bewilligungen für «Q.» nur für das Anwendungsgebiet Weinbau die gesetzlichen Voraussetzungen für eine Bewilligung erfüllen, ist unbestritten, und es sind auch keine Anzeichen ersichtlich, die dagegen sprechen würden.

Sowohl die provisorischen, bis 31. Dezember 2000 gültigen Bewilligungen vom 16. März 1998 als auch die definitiven, unbefristeten Bewilligungen vom 22. Dezember 2000, welche die vorgehenden provisorischen Bewilligungen ersetzen, enthalten offensichtlich nicht nur Rechte, sondern auch Pflichten. So werden die Beschwerdeführerinnen darin beispielsweise verpflichtet,

«Q.» nur als Suspensionskonzentrat mit einem Wirkstoffgehalt von 22,9% Azoxystrobin zu vertreiben und in der Gebrauchsanweisung je nach Indikation bestimmte Konzentrationen, Aufwandmengen und Wartefristen vorzuschreiben. Bei diesen Pflichten handelt es sich indessen nur um Auflagen, die die Beschwerdeführerinnen im Zusammenhang mit dem Vertrieb von «Q.» für bestimmte Indikationen einzuhalten haben. Soweit die Beschwerdeführerinnen aber «Q.» nur mehr für den Weinbau in Verkehr bringen werden, kommt den Auflagen bezüglich der Indikationen Obstbau und Zierpflanzen keine selbstständige Bedeutung zu. Die Vorinstanz hat denn auch zu Recht nicht geltend gemacht, eine der in den (Erst- und Zweit-)Bewilligungen auferlegten Pflichten stünde der beantragten Bewilligungseinschränkung entgegen.

5. In ihren Vernehmlassungen vom 16. Mai 2000 und vom 15. Juni 2000 macht die Vorinstanz geltend, vor Inkrafttreten der neuen Pflanzenschutzmittel-Verordnung seien nach ihrer damaligen Praxis Bewilligungsrückzüge und Rückzüge betreffend einzelner Indikationen gestützt auf Art. 18 der alten Pflanzenbehandlungsmittel-Verordnung möglich gewesen. Zu dieser Zeit seien jedoch bewilligungsfreie Importe - wie sie Art. 15 der neuen Pflanzenschutzmittel-Verordnung vorsehe - nicht zulässig gewesen. Eine allgemeine Zulassung solcher Bewilligungsrückzüge hinsichtlich einzelner Anwendungsgebiete könnte zu einer massiven Erschwerung des bewilligungsfreien Imports von Pflanzenschutzmitteln führen. Die Berechtigten an den schweizerischen Referenzprodukten könnten ihre Bewilligungen «aushöhlen», indem sie den Rückzug der Bewilligung für alle relevanten Anwendungsgebiete verlangen könnten, denn das Bundesamt stütze sich bei den Angaben über die Verwendbarkeit eines importierbaren Produkts auf die bewilligten Indikationen des schweizerischen Referenzprodukts. Wenn aber nur mehr vereinzelte Anwendungsgebiete übrig blieben, würde die Möglichkeit des bewilligungsfreien Parallelimports den landwirtschaftlichen Produzenten nicht mehr dienen.

Es stellt sich somit die Frage, ob sich aus der Bewilligung für das Inverkehrbringen eines Pflanzenschutzmittels für den Berechtigten weitere Rechtsfolgen im Hinblick auf die Möglichkeit des bewilligungsfreien Parallelimports ergeben, insbesondere, ob ein Bewilligungsinhaber dazu verpflichtet ist, eine einmal erteilte Bewilligung im gleichen Umfang aufrecht zu erhalten, damit sein Pflanzenschutzmittel allenfalls als Referenzprodukt für den bewilligungsfreien Import von ausländischen Konkurrenzprodukten dienen könnte.

5.1. Gemäss dem neuen Art. 15 der Pflanzenschutzmittel-Verordnung kann ein im Ausland zugelassenes Pflanzenschutzmittel importiert und ohne Bewilligung in Verkehr gebracht werden, vorausgesetzt, es gibt in der Schweiz ein bewilligtes Pflanzenschutzmittel, welches gleichartige wertbestimmende Eigenschaften, vor allem den gleichen Gehalt an Wirkstoffen, und den gleichen Formulierungstyp aufweist (vgl. Art. 15, insbesondere Abs. 3 Bst. a Pflanzenschutzmittel-Verordnung). Das Bundesamt führt über solche in der Schweiz ohne Bewilligung zugelassene Mittel eine Liste (Art. 15 Abs. 1 Pflanzenschutzmittel-Verordnung). Es streicht auf dieser Liste aufgeführte Mittel, wenn in der Schweiz kein Pflanzenschutzmittel mehr bewilligt ist, das gleichartige wertbestimmende Eigenschaften aufweist (Art. 16 Bst. b Pflanzenschutzmittel-Verordnung).

5.2. Wie die Beschwerdeführerinnen und das Bundesamt übereinstimmend ausführten, stellt «Q.» zurzeit kein schweizerisches Referenzprodukt für bewilligungsfreie Parallelimporte dar. Insofern stellt sich im vorliegenden Fall nur die Frage, ob die Beschwerdeführerinnen als Bewilligungsinhaberinnen dazu verpflichtet sind, Rücksicht darauf zu nehmen, ob ihr Pflanzenschutzmittel allenfalls in Zukunft als Referenzprodukt für den bewilligungsfreien Import von ausländischen Konkurrenzprodukten dienen könnte.

5.2.1. Die Pflanzenschutzmittel-Verordnung enthält keine Bestimmung, der sich ausdrücklich eine Verpflichtung des Bewilligungsinhabers im Hinblick auf die Möglichkeit späterer Parallelimporte entnehmen liesse.

Das Bundesamt vertritt nun offenbar die Auffassung, eine derartige Rücksicht auf spätere Parallelimporte ergebe sich, wenn nicht aus dem Wortlaut, so doch aus Sinn und Zweck der neuen Verordnung. Die Möglichkeit bewilligungsfreier Importe sei geschaffen worden, um die Preise der Pflanzenbehandlungsmittel zu senken. Es sei daher unerwünscht, wenn die Bewilligungsinhaber diese Möglichkeit durch Teil-Deregistrierungen ihrer Bewilligungen effektiv aushöhlen könnten.

Wie sich aus den Botschaften zum Agrarpaket 95 und zur Agrarpolitik 2002 ergibt, wurde mit den Änderungen gegenüber der alten Pflanzenbehandlungsmittel-Verordnung angestrebt, die technischen Handelshemmnisse gegenüber der Europäischen Union - der wichtigsten Handelspartnerin der Schweiz - abzubauen (vgl. Botschaft zur Agrarpolitik 2002, a. a. O., S. 275 und Botschaft vom 27. Juni 1995 zum Agrarpaket 95, BBl 1995 IV 629, insbesondere S. 632 und 672). Dass dies längerfristig zu einer gewissen Senkung der Preise führen könnte, gehörte dabei zu den Zielen dieser Massnahme (BBl 1995 IV S. 673, 699). Dass dem Verordnungsgeber bei der Schaffung des neuen Art. 15 indessen vorgeschwebt habe, den bewilligungsfreien Import insofern noch weiter zu erleichtern, als der Bewilligungsinhaber zu einer besonderen Rücksicht im Hinblick auf allfällige spätere Parallelimporte verpflichtet sein sollte, lässt sich auch den Materialien nicht entnehmen.

Auch aus der Systematik der Pflanzenschutzmittel-Verordnung ergibt sich nichts anderes: Die rechtliche Abhängigkeit der Parallelimporte von der schweizerischen Referenzbewilligung ist nach dem Wortlaut der Verordnung vollständig einseitig. Ist beispielsweise kein Referenzprodukt mehr bewilligt, so wird auch das ausländische Mittel ohne Prüfung der Gründe sofort von der Liste gestrichen (Art. 16 Bst. b Pflanzenschutzmittel-Verordnung).

Weder aus den Materialien zur Änderung der Pflanzenschutzmittel-Verordnung noch aus deren Systematik ergibt sich somit, dass die Beschwerdeführerinnen als Bewilligungsinhaberinnen dazu verpflichtet wären, Rücksicht darauf zu nehmen, ob ihr Pflanzenschutzmittel allenfalls in Zukunft als Referenzprodukt für den bewilligungsfreien Import von ausländischen Konkurrenzprodukten dienen könnte.

(...)

(Die Rekurskommission EVD heisst die Beschwerden gut, hebt die Ziff. 2 der Verfügungen vom 6. März 2000 auf und weist die Sache an die Vorinstanz zurück mit dem Auftrag, die Erstbewilligung der C. sowie die Zweitbewilligung der S. für das Produkt «Q.» auf das Anwendungsgebiet Weinbau einzuschränken).

Dokumente der REKO/EVD