Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2A.108/2003 /kil

Urteil vom 2. Oktober 2003
II. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Wurzburger, Präsident,
Bundesrichter Betschart, Hungerbühler, Müller, Merkli,
Gerichtsschreiber Küng.

Parteien
A._____ AG,
Beschwerdeführerin, vertreten durch Rechtsanwalt
Dr. Adrian Bachmann, Blickle Dreier Bachmann & Groth, Rechtsanwälte und Steuerberater, Rämistrasse 46, 8001 Zürich,

gegen

Bundesamt für Landwirtschaft, Mattenhofstrasse 5, 3003 Bern,

Rekurskommission des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements, 3202 Frauenkappelen.

Gegenstand
Pflanzenschutzmittel,

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den
Beschwerdeentscheid der Rekurskommission des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements vom 14. Februar 2003.

Sachverhalt:
A.
Am 22. Dezember 1999 ersuchte die B._____ B.V. das Bundesamt für Landwirtschaft (im Folgenden: Bundesamt), ihr zu bewilligen, das für den Maisanbau bestimmte Pflanzenschutzmittel "D._____" (später in "E._____" umbenannt) mit dem Herbizid-Wirkstoff "Mesotrione 9.1 %" in der Schweiz in Verkehr zu bringen. In der Folge verlangte die Eidgenössische Forschungsanstalt für Agrarökologie und Landbau Zürich-Reckenholz am 19. Oktober 2000 von der Gesuchstellerin zusätzliche Angaben zum Nachbau von Zuckerrüben, Spinat, Erbsen, Bohnen (usw.). Am 21. November 2000 reichte die B._____ B.V. eine überarbeitete Fassung des Etikettentextes samt Gebrauchsanweisungen nach. Darin wurde namentlich darauf hingewiesen, dass kein Nachbau von Rüben oder Gemüse erfolgen dürfe.
Nachdem die Rechte am Pflanzenschutzmittel "E._____" von der B._____ B.V. zunächst auf die C._____ AG und sodann auf die A._____ AG übertragen worden waren, erteilte das Bundesamt der Letzteren am 24. Januar 2001 die provisorische, bis zum 31. Dezember 2001 befristete Bewilligung, das Pflanzenschutzmittel "E._____" für Grossversuche auf maximal 200 Hektaren in Verkehr zu bringen. Die Einschränkung wurde damit begründet, dass wegen fehlender Nachbauversuche eine abschliessende Beurteilung nicht habe vorgenommen werden können. Im Hinblick auf eine allfällige Bewilligungsverlängerung seien deshalb entsprechende Versuchsdaten nachzureichen.
Am 30. September 2001 reichte die A._____ AG einen Bericht mit Versuchsresultaten zum Nachbau von Mais ein und beantragte, den Nachbau von Mais und allen Sommer- und Wintergetreidearten ohne Einschränkungen sowie den Nachbau von Sonnenblumen und Soja nach Pflügen des Bodens zuzulassen. Das

Dossier enthielt unter anderem Resultate, die sich auf Nachbaustudien in Deutschland, Frankreich und Italien stützten. Geprüft worden war der Nachbau von Zuckerrüben (16 Versuche), Erbsen (6 Versuche), Sojabohnen (7 Versuche), "Brassica spp." (6 Versuche), Sonnenblumen (4 Versuche), Luzerne (1 Versuch) und Getreide/Raigras (9 Versuche).
Am 19. Oktober 2001 reichte die A._____ AG einen weiteren Bericht (vom 24. September 2001) über die Praxiserfahrungen mit "E._____" im Jahre 2001 in der Schweiz ein und beantragte, "E._____" für den Maisanbau ohne Flächeneinschränkungen zu bewilligen.
B.
Das Bundesamt erteilte der A._____ AG am 21. Dezember 2001 erneut eine provisorische Bewilligung für den Einsatz des Produkts in Grossversuchen mit einer Flächenbegrenzung von 200 Hektaren bis 31. Dezember 2003. Im Begleitschreiben forderte es die A._____ AG zudem auf, den Nachbau sämtlicher in der Schweiz nach Mais in Frage kommender Kulturen in den Jahren 2002/2003 zu überprüfen. Diese Nachbauversuche sollten repräsentativ in verschiedenen Anbauregionen mit konventioneller und reduzierter Bodenbearbeitung (Mulchsaat) durchgeführt und die Ergebnisse bis zum 1. April 2003 eingereicht werden. Ferner wies es darauf hin, dass eine Bewilligungsverlängerung beziehungsweise eine Bewilligung ohne Einschränkungen von der Beurteilung der nachzureichenden Daten abhänge. Es entspreche nicht der Bewilligungspraxis in der Schweiz, ein Pflanzenschutzmittel mit Auflagen zu bewilligen, welche den Nachbau einschränken. Auf Grund der Wirkung des Produkts sei vor allem nach Doppeldosierungen (Überspritzen) mit Schwierigkeiten zu rechnen, wenn anschliessend Zuckerrüben, Erbsen, Raps, Sonnenblumen oder Soja angepflanzt würden.
Mit Schreiben vom 21. Januar 2002 teilte das Bundesamt der A._____ AG nach Auswertung ihres Versuchsberichts vom 24. September 2001 mit, dieser belege massive Nachbauschäden (40 %) an Zuckerrüben (gesät neun Monate nach Applikation von 100 - 200 Gramm Mesotrione und nach Pflügen). Bei Doppeldosierung sei ein Ausfall von 65 % und nach reduzierter Bodenbearbeitung ein solcher von 73-99 % festgestellt worden. Andere Kulturen wie Erbsen, Sojabohnen, Raps und Sonnenblumen hätten in einzelnen Versuchen zum Teil ebenfalls hohe Ausfälle erlitten. Sollte sich die Notwendigkeit von Nachbaueinschränkungen für Hauptkulturen wie Zuckerrüben, Erbsen und Raps - zusätzlich zu Kartoffeln, Sonnenblumen und Soja - trotz Pflügens bestätigen, könnte "E._____" nicht bewilligt werden, da nach der Praxis des Bundesamtes keine Pflanzenschutzmittel bewilligt würden, die Einschränkungen in der Fruchtfolge erforderlich machten. Dies sei eine unannehmbare nachteilige Nebenwirkung im Sinne der Pflanzenschutzmittelverordnung.
C.
Mit Beschwerde vom 31. Januar 2002 beantragte die A._____ AG der Rekurskommission des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes (Rekurskommission EVD), die am 21. Dezember 2001 provisorisch bis zum 31. Dezember 2003 erteilte Bewilligung für das Inverkehrbringen des Pflanzenschutzmittels "E._____" dahingehend zu ändern, dass die Einschränkung auf Grossversuche von maximal 200 Hektaren gestrichen werde, die Bewilligungserteilung definitiv erfolge und dafür die Auflage in die Bewilligung aufgenommen werde, dass auf Packungen und Prospekten in geeigneter Form darauf hinzuweisen sei, dass nach behandeltem Mais nur Mais sowie alle Sommer- und Wintergetreidearten unbeschränkt sowie - nach Pflügen - Sonnenblumen und Soja nachgebaut werden dürften.
Mit Entscheid vom 14. Februar 2003 wies die Rekurskommission EVD die Beschwerde ab.
D.
Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 19. März 2003 beantragt die A._____ AG dem Bundesgericht, in Aufhebung des Beschwerdeentscheides der Rekurskommission EVD die am 21. Dezember 2001 provisorisch bis zum 31. Dezember 2003 erteilte Bewilligung für das Inverkehrbringen des Pflanzenschutzmittels "E._____" dahingehend zu ändern, dass die Einschränkung auf Grossversuche von maximal 200 Hektaren gestrichen werde, die Bewilligungserteilung definitiv erfolge und dafür die Auflage in die Bewilligung aufgenommen werde, dass auf Packungen und Prospekten in geeigneter Form darauf hinzuweisen sei, dass nach behandeltem Mais nur Mais sowie alle Sommer- und Wintergetreidearten unbeschränkt sowie - nach Pflügen - Sonnenblumen und Soja nachgebaut werden dürften. Eventuell sei das Verfahren zu neuer Entscheidung an das Bundesamt zurückzuweisen. Sollte bis Ende November kein Entscheid gefällt werden, sei als vorsorgliche Massnahme für die restliche Dauer des Verfahrens eine provisorische Bewilligung zu erteilen.

Das Bundesamt beantragt, die Beschwerde abzuweisen.

Die Rekurskommission EVD hat auf eine Vernehmlassung verzichtet.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
Der gestützt auf die eidgenössische Landwirtschaftsgesetzgebung ergangene Beschwerdeentscheid der Rekurskommission EVD unterliegt der Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Bundesgericht (Art. 98 lit. e OG). Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist demnach einzutreten.
2.
2.1 Nach Art. 159 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 29. April 1998 über die Landwirtschaft (Landwirtschaftsgesetz [LwG], SR 910.1) dürfen landwirtschaftliche Hilfsstoffe, namentlich Pflanzenschutzmittel (Art. 158 Abs. 1 LwG), nur eingeführt oder in Verkehr gebracht werden, wenn sie sich zur vorgesehenen Verwendung eignen (lit. a), bei vorschriftsgemässer Verwendung keine unannehmbaren Nebenwirkungen haben (lit. b) und Gewähr dafür bieten, dass damit behandelte Ausgangsprodukte Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände ergeben, welche die Anforderungen der Lebensmittelgesetzgebung erfüllen (lit. c). Der Bundesrat erlässt Vorschriften über die Einfuhr und das Inverkehrbringen von landwirtschaftlichen Hilfsstoffen (Art. 160 Abs. 1 LwG).
2.2 Der Bundesrat hat - insbesondere gestützt auf das Landwirtschaftsgesetz, 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) - die Zulassung, die Einfuhr und das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln zur Verwendung in der Landwirtschaft, im gewerblichen Gartenbau und in Hausgärten in der Verordnung vom 23. Juni 1999 über die Zulassung von Pflanzenschutzmitteln geregelt (Pflanzenschutzmittelverordnung [PschmV], SR 916.161; vgl. Art. 1). In dieser hat er die Pflanzenschutzmittel 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 PschmV). Diese wird dadurch gewährleistet, dass Pflanzenschutzmittel nur eingeführt oder in Verkehr gebracht werden dürfen, wenn sie zugelassen sind (Zulassungspflicht; Art. 2 Abs. 1 PschmV). Ein Pflanzenschutzmittel ist in der Schweiz insbesondere zugelassen, wenn einer oder mehreren Personen eine Bewilligung für das Inverkehrbringen erteilt
worden (Art. 2 Abs. 2 lit. a PschmV) oder es in der Liste der nicht bewilligungspflichtigen Pflanzenschutzmittel aufgeführt ist (lit. b).

Das Bundesamt erteilt gemäss Art. 4 PschmV eine Bewilligung für ein Pflanzenschutzmittel, wenn
a. dieses zum vorgesehenen Gebrauch hinreichend geeignet ist;
b. dieses bei vorschriftsgemässem Gebrauch keine unannehmbaren nachteiligen Nebenwirkungen auf Nutzpflanzen und Erntegüter zur Folge hat und weder die Umwelt noch mittelbar den Menschen gefährden kann;
c. die gesuchstellende Person Wohnsitz oder Geschäftsniederlassung in der Schweiz hat oder Angehörige eines Staates ist, mit dem die Schweiz in einem Abkommen gegenseitig auf diese Anforderungen verzichtet.
Das Gesuch muss in formeller Hinsicht gemäss Art. 5 Abs. 2 PschmV insbesondere enthalten:
f. genaue und vollständige Angaben über die Zusammensetzung und die Eigenschaften des Pflanzenschutzmittels und dessen Eignung zum vorgesehenen Gebrauch;
g. den Nachweis, dass das Pflanzenschutzmittel bei vorschriftsgemässem Gebrauch keine unannehmbaren nachteiligen Nebenwirkungen hat und weder die Umwelt noch mittelbar den Menschen gefährden kann.
Das Bundesamt kann bereits vor Abschluss des Bewilligungsverfahrens während maximal fünf Jahren nach Einreichen eines Bewilligungsgesuches für ein Pflanzenschutzmittel eine provisorische Bewilligung erteilen, wenn dieses geeignet erscheint und weder die Umwelt noch mittelbar den Menschen gefährden kann und insbesondere erste Erfahrungen aus der landwirtschaftlichen Praxis für die Erteilung einer definitiven Bewilligung notwendig sind (Art. 13 Abs. 1 lit. b PschmV). Das Bundesamt kann die provisorische Bewilligung jederzeit mit einschränkenden Bedingungen und Auflagen versehen oder entziehen (Art. 13 Abs. 2 PschmV).
2.3 Die Beschwerdeführerin stellt diese Regelung als solche nicht in Frage. Sie rügt in diesem Zusammenhang einzig eine Verletzung von Art. 4 lit. b PschmV. Diese erblickt sie darin, dass die Vorinstanz in willkürlicher bzw. in einer gegen ihre Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) und das Gebot des Handelns nach Treu und Glauben (Art. 9 BV) verstossenden Auslegung dieser Bestimmung zu Unrecht angenommen habe, das Pflanzenschutzmittel "E._____" habe auf Grund der mit seinem Einsatz verbundenen - unbestrittenen - Nachbaubeschränkungen "unannehmbare nachteilige Nebenwirkungen".

Dass das Pflanzenschutzmittel "E._____" als selektives Herbizid für den Maisanbau im Sinne von Art. 4 lit. a PschmV "zum vorgesehenen Gebrauch hinreichend geeignet" ist, hat die Vorinstanz als erstellt erachtet (angefochtenes Urteil E. 4.1). Dies wird auch vom Bundesamt im vorliegenden Verfahren nicht in Frage gestellt. Aus den Akten ergeben sich ebenfalls keine gegenteiligen Anhaltspunkte, weshalb davon auszugehen ist. Dasselbe gilt für die weitere Bewilligungsvoraussetzung von Art. 4 lit. c PschmV, die im vorinstanzlichen Verfahren ebenfalls unbestritten geblieben ist.
2.4 Zu prüfen ist somit einzig, ob das Bundesamt die unbefristete Zulassung des Pflanzenschutzmittels "E._____" gemäss seiner Bewilligungspraxis davon abhängig machen darf, dass durch dessen normalen Einsatz keine Einschränkungen für den Nachbau von weiteren Kulturen bestehen bzw. ob nur in diesem Fall die Bewilligungsvoraussetzung im Sinne von Art. 4 lit. b PschmV erfüllt ist, wonach das Pflanzenschutzmittel bei vorschriftsgemässem Gebrauch keine unannehmbaren nachteiligen Nebenwirkungen auf Nutzpflanzen und Erntegüter zur Folge haben darf.
3.
3.1 Die Pflanzenschutzmittelverordnung umschreibt nicht näher, was im Sinne von Art. 4 lit. b PschmV "bei vorschriftsgemässem Gebrauch" als "unannehmbare nachteilige Nebenwirkung" der Zulassung eines Pflanzenschutzmittels entgegenstehen kann. Die Bestimmung enthält insoweit unbestimmte Gesetzesbegriffe, die durch das Bundesamt bei der Rechtsanwendung zu konkretisieren sind.
3.2 Bei der Auslegung und Anwendung unbestimmter Gesetzesbegriffe anerkennt das Bundesgericht in konstanter Rechtsprechung einen gewissen Beurteilungsspielraum der Vorinstanzen. Das zeigt sich namentlich darin, dass es bei der Würdigung besonderer örtlicher, technischer oder persönlicher Verhältnisse, zu deren Beurteilung die Vorinstanzen über bessere Kenntnisse verfügen, Zurückhaltung übt (BGE 119 Ib 254 E. 2b S. 265; vgl. auch BGE 126 II 43 E. 4c S. 47; Urteil 1A.293/2000 vom 10. April 2001 E. 2d, publ. in: ZBl 103 [2002]485).
3.3 Normen sind in erster Linie nach ihrem Wortlaut auszulegen. Ist der Text nicht ganz klar und sind verschiedene Auslegungen möglich, muss nach seiner wahren Tragweite gesucht werden unter Berücksichtigung aller Auslegungsmomente, namentlich des Zwecks, des Sinnes und der dem Text zu Grunde liegenden Wertung. Wichtig ist ebenfalls der Sinn, der einer Norm im Kontext zukommt. Vom klaren, d.h. eindeutigen und unmissverständlichen Wortlaut darf nur ausnahmsweise abgewichen werden, u.a. dann, wenn triftige Gründe dafür vorliegen, dass er nicht den wahren Sinn der Bestimmung wiedergibt. Solche Gründe können sich aus der Entstehungsgeschichte der Bestimmung, aus ihrem Grund und Zweck oder aus dem Zusammenhang mit anderen Vorschriften ergeben (BGE 129 II 353 E. 3.3 S. 356; 128 V 116 E. 3b S. 118 f. mit Hinweisen).
4.
4.1 Nach übereinstimmender Auffassung der Parteien ist der in "E._____" enthaltene Wirkstoff von der biologischen Wirkung und vom Umweltverhalten her eine wertvolle und wünschenswerte Ergänzung der bestehenden Maisherbizide. Auf Grund der Akten und von Aussagen eines Vertreters der Eidgenössischen Forschungsanstalt für Obst-, Wein- und Gartenbau in Wädenswil ist davon auszugehen, dass "E._____" als selektives Herbizid gut wirkt. Als problematisch erweist sich nach den im Ausland durchgeführten Untersuchungen indessen, dass bei gewissen Kulturen, die nach dem Einsatz von "E._____" angepflanzt werden (namentlich Zuckerrüben, Erbsen, Bohnen und Gemüse), Schäden zu erwarten sind.
4.2 Die Beschwerdeführerin räumt ausdrücklich ein, dass beim Nachbau im Folgejahr nach Anwendung von "E._____" bei Rüben, Erbsen, Bohnen und Gemüse je nach Bodenbeschaffenheit und Dosierung Schäden auftreten können; der Nachbau sämtlicher Getreidearten und Mais sowie (nach Pflügen) Sonnenblumen und Soja sei indessen unproblematisch. Sie will diesem Schädigungsrisiko dadurch begegnen, dass sie die Zulassung von "E._____" zur Anwendung bei Mais mit der vorgeschlagenen Einschränkung beantragt.

Das Bundesamt hält eine mit solchen Nachbaueinschränkungen verbundene Zulassung aus grundsätzlichen Überlegungen für unzulässig. Es zieht indessen die Möglichkeit in Betracht, dass die im Ausland festgestellten Schäden an Folgekulturen unter den in der Schweiz herrschenden Bedingungen allenfalls nicht auftreten. Daher sollte der Beschwerdeführerin im Rahmen der provisorischen Bewilligung der Nachweis ermöglicht werden, dass nach dem Einsatz von "E._____" in der Schweiz keine erheblichen Schäden an den Folgekulturen zu erwarten sind. Die Beschwerdeführerin erwartet hingegen von weiteren Nachbauuntersuchungen keine signifikanten neuen Erkenntnisse. Insofern erachtet sie die sachlichen Voraussetzungen für eine definitive Zulassung

von "E._____" - auch beim unbestrittenen Vorhandensein gewisser Nachbaueinschränkungen - als erfüllt.
5.
5.1 Die Beschwerdeführerin beanstandet zunächst, die Vorinstanz habe Art. 4 lit. b PschmV verletzt, indem sie den Begriff des vorschriftsgemässen Gebrauchs willkürlich ausgelegt habe. Denn dieser schliesse die in Frage stehenden Nachbaubeschränkungen ein. Mit den von ihr beantragten Anwendungsspezifikationen für "E._____" - mit entsprechenden Hinweisen auf den Packungsbeilagen - habe sie den vorgesehenen, vorschriftsgemässen Gebrauch umschrieben (Art. 4 Bst. a und b PschmV). Nachbaueinschränkungen seien nur eine von verschiedenen Möglichkeiten, das Anwendungsgebiet eines Pflanzenschutzmittels zu definieren. Es sei kein Grund ersichtlich, weshalb sie anders zu bewerten seien als Einschränkungen bei der direkten Anwendung bezüglich Sorten, Bodenart, Nachbarkulturen oder Einschränkungen betreffend Dosierung. Indem das Bundesamt Nachbaueinschränkungen für Pflanzen berücksichtige, die nach den von ihr vorgesehenen Anwendungsspezifikationen vom Nachbau gerade ausgeschlossen sein sollten (Zuckerrüben, Erbsen, Raps), mache es im Resultat geltend, die Anwendung von "E._____" habe bei nicht vorschriftsgemässem Gebrauch unannehmbare nachteilige Nebenwirkungen im Sinne von Artikel 4 lit. b PschmV. Damit könne eine Bewilligung nicht
verweigert werden, denn jedes Pflanzenschutzmittel habe bei nicht vorschriftsgemässem Gebrauch nachteilige Nebenwirkungen auf Nutzpflanzen und führe allenfalls zu einer Gefährdung von Mensch und Umwelt.
5.2 Die Vorinstanz hat dazu ausgeführt, nach dem klaren Wortlaut von Art. 4 lit. a und b PschmV beziehe sich der vorgesehene beziehungsweise vorschriftsgemässe Gebrauch eines Pflanzenschutzmittels einzig auf die anwendungsspezifischen Einsatzmodalitäten wie Dosierung, Verwendungszeitpunkt und zu beachtende Vorsichtsmassnahmen, und zwar bezogen auf die jeweils zu behandelnden Kulturen (Anwendungsspektrum). Die Frage, welche Kulturen nach erfolgter Behandlung der Vorkultur als Nächste angebaut werden dürfen (Nachbau) und gegebenenfalls andauernden Wirkungen ausgesetzt sind beziehungsweise mit demselben oder anderen Pflanzenschutzmitteln behandelt werden dürfen, beziehe sich hingegen nicht auf den vorgesehenen (vorschriftsgemässen) Gebrauch. Sie erfasse vielmehr in der Zukunft liegende Auswirkungen eines Pflanzenschutzmittels. Um unter anderem dieser Problematik Rechnung zu tragen, sei gesetzlich vorgesehen, dass der vorschriftsgemässe Gebrauch keine unannehmbaren nachteiligen "Nebenwirkungen" auf Nutzpflanzen und Erntegüter haben und weder die Umwelt noch mittelbar den Menschen gefährden dürfe. Diese in die Zukunft gerichtete Perspektive für die Beurteilung der Nebenwirkungen eines Pflanzenschutzmittel werde durch die Materialien bestätigt, nach welchen Nebenwirkungen beispielsweise die Abbaubarkeit und die Mobilität der Produkte im Boden, ihre Wirkung auf Nützlinge oder ihre Selektivität bezüglich der behandelten Pflanzen betreffen. In diesem Sinne umschrieben die erwähnten Nachbaueinschränkungen, welche die Beschwerdeführerin in ihren "Anwendungsspezifikationen" vorschlage, nicht den vorgesehenen, vorschriftsgemässen Gebrauch des Produkts. Denn sie bezögen sich nicht auf die Anwendung hinsichtlich der zu behandelnden Kultur, sondern artikulierten eine in die Zukunft gerichtete Warnung an den Anwender, wonach er beim Anpflanzen gewisser Kulturen mit Schäden zu rechnen beziehungsweise nur bei den genannten Kulturen keine Probleme zu erwarten habe. Bereits das Bundesamt habe zutreffend erkannt, dass die Frage allfälliger unannehmbarer nachteiliger Nebenwirkungen unabhängig von der Eignung zum vorgesehenen Gebrauch und der vorschriftsgemässen Verwendung zu beantworten sei.
5.3 Die vorinstanzliche Auslegung des Begriffs des vorschriftsgemässen Gebrauchs kann nicht als rechtswidrig bezeichnet werden. Denn es liegt auf der Hand, dass damit einzig der gemäss Gebrauchsanweisung vorgenommene Einsatz des Pflanzenschutzmittels mit Blick auf die gerade zu behandelnde Kultur, die sogenannte Zielkultur (Vernehmlassung des Bundesamtes S. 4 f.), gemeint ist. Dass Nachbaueinschränkungen als Nebenwirkungen zu betrachten sind, kann keinem Zweifel unterliegen. Nach den Materialien zum heutigen Art. 159 LwG wird denn auch betont, die Evaluation der Nebenwirkungen gewinne beim Zulassungsverfahren für das Inverkehrbringen an Wichtigkeit; im Falle der Pflanzenschutzmittel betreffe dies zum Beispiel die Abbaubarkeit und die Mobilität der Produkte im Boden, ihre Wirkung auf die Nützlinge (Bienen, Regenwürmer, räuberische Insekten ...) oder ihre Selektivität bezüglich der behandelten Pflanzen (Botschaft des Bundesrates vom 27. Juni 1995 zum Agrarpaket 95, BBl 1995 IV 695). Eine (unannehmbare) Nebenwirkung kann nun aber nicht allein dadurch annehmbar werden, dass in den Erläuterungen über den vorschriftsgemässen Gebrauch auf sie hingewiesen wird, wie dies die Beschwerdeführerin vertritt. Die Frage der Annehmbarkeit der
Nebenwirkung - als Folge des vorschriftsgemässen Gebrauchs - ist vielmehr getrennt zu prüfen. Auf ein solches Verständnis lassen auch der französische und der italienische Wortlaut von Art. 4 lit. b PschmV schliessen.

Die Vorinstanz erachtet daher zu Recht die in der Gebrauchsanweisung des Pflanzenschutzmittels erwähnten Nachbaueinschränkungen als eine in die Zukunft gerichtete Warnung an den Anwender, dass er beim späteren Anpflanzen gewisser Kulturen mit Schäden zu rechnen bzw. nur bei den genannten Kulturen keine Probleme zu erwarten habe (angefochtener Entscheid E. 4.2, S. 13).
6.
6.1 Die Beschwerdeführerin rügt sodann, es sei willkürlich, Nachbaueinschränkungen generell als unannehmbare nachteilige Nebenwirkungen im Sinne von Art. 4 lit. b PschmV einzustufen. Zudem habe die Vorinstanz in dieser Hinsicht ihren Entscheid wirtschaftspolitisch motiviert.
6.2 In seiner Bewilligungspraxis befolgt das Bundesamt den Grundsatz, dass der normale Einsatz eines Herbizides keine Auswirkungen auf nachfolgende Kulturen haben darf. Danach werden insbesondere keine Pflanzenschutzmittel bewilligt, die Einschränkungen in der Fruchtfolge erfordern. Zwar bewilligt das Bundesamt ein Pflanzenschutzmittel, wenn dieses nach pfluglosem Anbau Nachbauschäden verursachen kann, sofern in den Auflagen darauf hingewiesen wird. Werden aber Nachbauschäden bei "guter landwirtschaftlicher Praxis", d.h. auch nach Pflügen, festgestellt, wird keine Bewilligung erteilt (Vernehmlassung des Bundesamtes, S. 3). Diese Praxis wird damit begründet, dass geregelte Fruchtfolgen im Rahmen der von der öffentlichen Hand entsprechend den Leitlinien der Agrarpolitik koordinierten Massnahmen zur Erhaltung der Vielseitigkeit unverzichtbar seien. Dementsprechend seien die an ökologische Leistungen gebundenen Direktzahlungen darauf ausgerichtet, den Druck zur Spezialisierung zu vermindern und die Vielfalt zu fördern. Die geförderte "gute landwirtschaftliche Praxis" bedeute, dass bei der Bewirtschaftung von Ackerland, Wiesen und Sonderkulturen alle gesetzlichen Vorschriften betreffend Düngung, Pflanzenschutz und Umweltschutz
eingehalten werden und keine Einschränkungen die Erfüllung von Auflagen für den ökologischen Leistungsnachweis behindern. Insofern dürfe die normale Anwendung von Pflanzenschutzmitteln die Wahl der Folgekultur und damit die Vielfalt der Fruchtfolge als Grundlage des ökologischen Leistungsnachweises nicht einschränken. Folglich könnten Herbizide nicht mit Nachbaueinschränkungen bewilligt werden (angefochtener Entscheid E. 4.3).
6.3 Die Vorinstanz hat dazu festgehalten, das im Rahmen der "Agrarpolitik 2002" vollständig revidierte Landwirtschaftsgesetz strebe eine vermehrte Trennung von Preis- und Einkommenspolitik sowie die Verwirklichung ökologischer Anliegen mittels ökonomischer Anreize und damit mehr Markt und Ökologie an. Die dazu eingeführten Direktzahlungen seien darauf ausgerichtet, die gemeinwirtschaftlichen Leistungen abzugelten und so die Entwicklung der Landwirtschaft in Richtung einer flächendeckenden, nachhaltigen und umweltschonenden Bewirtschaftung zu lenken. Daher würden namentlich allgemeine Direktzahlungen - im Sinne der integrierten Produktion - nur an diejenigen Betriebe ausgerichtet, die einen ökologischen Leistungsnachweis erbringen, das heisst eine tiergerechte Haltung der Nutztiere, eine ausgeglichene Düngerbilanz, einen angemessenen Anteil ökologischer Ausgleichsflächen, eine geregelte Fruchtfolge, einen geeigneten Bodenschutz sowie eine Auswahl und gezielte Anwendung der Pflanzenbehandlungsmittel nachweisen. Die durch den ökologischen Leistungsnachweis gestellten Anforderungen seien Steuergrössen im Umweltbereich, mit denen sowohl positive Leistungen als auch die Vermeidung von Belastungen bewirkt werden sollten. Damit solle die
Agrarpolitik den Vollzug wesentlicher Teile des Umweltrechts übernehmen. Dazu gehöre namentlich auch der Schutz der natürlichen Produktionsgrundlagen. Die landwirtschaftliche Produktion nach den Anforderungen des ökologischen Leistungsnachweises stelle im Übrigen heute die konventionelle Wirtschaftsweise dar, das heisst die Standardlandwirtschaft des eidgenössischen Gesetzgebers (angefochtener Entscheid E. 4.3.1 mit Hinweis auf Art. 104 Abs. 3 lit. a BV i. V. m. Art. 70 Abs. 1 und 2 LwG, die Botschaft des Bundesrates vom 26. Juni 1996 zur Reform der Agrarpolitik: Zweite Etappe [Agrarpolitik 2002], BBl 1996 IV 1 ff., S. 5 ff., 201 f., 203 f., 297; und Hans Popp, Direktzahlungen sind keine Subventionen, BlAR 2001, S. 44 ff., Eduard Hofer, Reform der Agrarpolitik [AP 2002], BlAR 1996/2/3, S. 70, Hans Maurer, Naturverträglichkeit von Landbaumethoden - biologische, konventionelle und integrierte Produktion im Vergleich, Zürich 2002, S. 3 f.; Conrad Widmer, Landwirtschaftliche Direktzahlungen als Instrument für den Umweltschutz, URP 2002, S. 513 f.). Nach dem Landwirtschaftsgesetz dienten zwei Hauptstrategien dem Schutz der Umwelt (namentlich der Lenkung der Bodennutzung): Einerseits die an ökologische Auflagen und Bedingungen
gebundenen Beiträge (Direktzahlungen; vgl. Art. 70 ff. LwG) als finanzielle Anreize für umweltfreundliches Verhalten sowie andererseits Umweltschutzbestimmungen (wie z. B. Art. 158 ff. LwG betr. landwirtschaftliche Hilfsstoffe), die schädliche Verhaltensweisen zu verhindern suchten (angefochtener Entscheid E. 4.3.2, mit Hinweis auf BBl 1996 IV 275 ff. i. V. m. BBl 1995 IV 629 ff., S. 695; sowie Hans Maurer, Umweltschutz,

Naturschutz und Tierschutz im neuen Landwirtschaftsrecht, in: URP 1995, S. 388 ff.; derselbe, Beschränkung und Lenkung der landwirtschaftlichen Bodennutzung und Entschädigungsfragen, a. a. O., S. 635 ff.; Widmer, a. a. O., S. 506 ff.; Arnold Brunner, Bodenschutz, Stoffe und Gewässerschutz: Landwirtschaft im Spannungsfeld, URP 2002, S. 537). Angesichts der generellen Zielsetzung der Agrargesetzgebung sei es geboten, die Zulassungsvoraussetzungen für Pflanzenschutzmittel im Sinne der angestrebten nachhaltigen Landwirtschaft zu deuten. Folglich seien im Zusammenhang mit Pflanzenschutzmitteln namentlich die für die Direktzahlungen massgeblichen Anforderungen des ökologischen Leistungsnachweises in Betracht zu ziehen. Daher dürfe das Bundesamt in seiner Bewilligungspraxis die beim vorschriftsgemässen Einsatz von
Herbiziden möglichen "unannehmbaren nachteiligen Nebenwirkungen auf Nutzpflanzen und Erntegüter" (Art. 4 Bst. b PschmV) insbesondere danach beurteilen, inwiefern sich solche Nebenwirkungen mit den Anforderungen an den ökologischen Leistungsnachweis vertragen.
6.4 Diese Auslegung ist keineswegs rechtswidrig. Sie entspricht vielmehr der Absicht des Gesetzgebers, allenfalls schädigende Auswirkungen von Pflanzenschutzmitteln auf Boden und Pflanzen so weit wie möglich zu vermeiden. Die Bestimmungen des Landwirtschaftsgesetzes über den Pflanzenschutz und die landwirtschaftlichen Hilfsstoffe wurden zwar - zwecks Verwirklichung einiger dringlicher Anliegen, insb. der Harmonisierung mit den Bestimmungen der Europäischen Union - vorgezogen und bereits im Rahmen des Agrarpaketes 95 verabschiedet. Sie bilden aber dennoch Teil der Zweiten Etappe der umfassenden Reform der Agrarpolitik (Agrarpolitik 2002), die auf Grund der durch Art. 31octies aBV (Art. 104 BV) gebotenen Neuausrichtung vom zentralen Grundsatz der umweltschonenden, nachhaltigen Bewirtschaftung geprägt ist, nach welchem die Landwirtschaft dem schonenden Umgang mit der Umwelt in höherem Masse als bisher Rechnung zu tragen hat. Die diesem Ziel dienenden allgemeinen Direktzahlungen sind unter anderem insbesondere an den Nachweis einer geregelten Fruchtfolge, eines geeigneten Bodenschutzes sowie einer Auswahl und eines gezielten Einsatzes von Pflanzenbehandlungsmitteln gebunden (Botschaft des Bundesrates zur Reform der Agrarpolitik: Zweite Etappe [Agrarpolitik 2002], BBl 1996 IV 5, 15 ff., 54, 201, 203; vgl. Art. 70 Abs. 2 LwG). Indem die Direktzahlungen die von der Landwirtschaft erbrachten gemeinwirtschaftlichen Leistungen abgelten, die durch den Markt nicht finanziert werden, haben sie einen grossen Einfluss auf die mit dem Landwirtschaftsgesetz verfolgten Umweltschutzziele (Conrad Widmer, a.a.O., S. 522). Sie sind "eigentliche Steuergrössen im Umweltbereich", mit denen sowohl positive Leistungen als auch das Vermeiden von Belastungen bewirkt werden soll; das Landwirtschaftsgesetz übernimmt damit den Vollzug wesentlicher Teile des Umweltrechts in der Landwirtschaft (Eduard Hofer, a.a.O., S. 70). Es ist deshalb im Sinne des Gesetzgebers, die für Direktzahlungen geltenden Grundsätze ebenfalls bei der Bewilligung von Pflanzenschutzmitteln zu berücksichtigen. So wird denn auch in der Botschaft des Bundesrates zu den Art. 148-165 LwG ausgeführt, diese entsprächen dem Vorsorgeprinzip: Schäden zu vermeiden sei billiger als sie zu beheben. Daher seien neben dem Aspekt der Produktion auch jene des Umweltschutzes relevant (BBl 1996 IV 275). Die Bestimmungen über die Hilfsstoffe gewährleisteten, dass nicht unwirksame oder umweltbelastende Hilfsstoffe in Verkehr
gebracht würden; diese Vorschriften stünden damit im Dienste einer wettbewerbsfähigen und nachhaltigen Produktion (BBl 1996 IV 276). Der Bundesrat erachtet schliesslich die vorhandenen umwelt- und agrarpolitischen Instrumente als grundsätzlich geeignet, das mit der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln verbundene Umweltrisiko zu senken, weshalb er auch künftig auf Lenkungsabgaben bei Pflanzenschutzmitteln verzichten möchte (Bericht des Bundesrates vom 21. Mai 2003 über die Reduktion der Umweltrisiken von Düngern und Pflanzenschutzmitteln, BBl 2003 IV 4809).

Im Lichte dieser Ausführungen haben die Vorinstanzen mit der von ihnen vorgenommenen Auslegung, wonach Schäden bei Folgekulturen grundsätzlich als im Sinne von Art. 4 lit. b PschmV nachteilige und unannehmbare Nebenwirkungen eines Herbizides zu betrachten sind, den ihnen zustehenden Beurteilungsspielraum nicht überschritten. Sie haben sich vielmehr an den Rahmen gehalten, der durch die allgemeine Neuausrichtung des Landwirtschaftsgesetzes durch den Verfassungs- und den Gesetzgeber im Hinblick auf die Verwirklichung ökologischer Anliegen, insbesondere die Erhaltung natürlicher Lebensgrundlagen durch eine umweltschonende und nachhaltige Produktion, vorgegeben worden ist (vgl. BBl 1996 IV 203, 299 und 301).
6.5 Nach den Ergebnissen von Felduntersuchungen aus Frankreich sind insbesondere an Zuckerrüben, Erbsen und Raps, die im Folgejahr nach dem Einsatz von "E._____" angepflanzt wurden, in erheblichem Umfang Schäden festgestellt worden. Die schädigende Wirkung auf diese Hauptkulturen war auch nach dem Bodenumbruch durch Pflügen feststellbar. Die von der Beschwerdeführerin beantragten Anwendungsspezifikationen für

"E._____" schränken somit die Fruchtfolge ein. Es ist daher bundesrechtlich nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz dies als unannehmbare nachteilige Nebenwirkung im Sinne von Art. 4 lit. b PschmV betrachtet und der Beschwerdeführerin demzufolge keine definitive Bewilligung erteilt hat.
6.6 Soweit sich die Beschwerdeführerin darauf beruft, bei Maisherbiziden sei ohnehin eine grosse Anzahl von verschiedenartigen Anbaueinschränkungen zu beachten, beruft sie sich einzig auf eine Broschüre "2003 Pflanzenschutzmittel im Feldbau" (Separatdruck aus dem "Thurgauer Bauer" vom 7. Februar 2003), die nicht auf entsprechenden Auflagen der Bewilligungsbehörde des Bundes beruht und damit für den vorliegenden Fall nicht massgebend ist.
6.7 Die Beschwerdeführerin beanstandet, das Bundesamt toleriere bei zahlreichen anderen Pflanzenschutzmitteln Nachbaueinschränkungen. Dazu hat das Bundesamt glaubhaft dargelegt, die von der Beschwerdeführerin genannten Auflagen betreffend Nachbaueinschränkungen nach Pflügen seien in den gültigen Bewilligungen inzwischen gestrichen worden. Es bestünden daher heute keine Bewilligungen mehr für Pflanzenschutzmittel, die eine Auflage zur Nachbaueinschränkung trotz Pflügen aufwiesen und sich tatsächlich im Verkauf befänden. Da sich die Beschwerdeführerin auch in diesem Zusammenhang lediglich auf den oben erwähnten Separatdruck beruft, kann davon ausgegangen werden, dass die Darstellung des in der Sache zuständigen Bundesamtes zutrifft. Der Einwand der Beschwerdeführerin ist somit unbegründet.
7.
7.1 Die Beschwerdeführerin macht weiter eine Verletzung ihrer Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) geltend.
7.2 Die Rüge ist offensichtlich unbegründet: Soweit die von den Vorinstanzen vorgenommene rechtskonforme Auslegung von Art. 4 lit. b PschmV die Beschwerdeführerin in ihrer Wirtschaftsfreiheit einschränken sollte, ist dies gemäss Art. 104 Abs. 2 BV (in Verbindung mit Art. 36 und 94 Abs. 4 BV) zulässig (vgl. auch BGE 118 Ib 241 E. 5). Denn nach dieser Bestimmung kann der Bund zur Förderung der bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betriebe insbesondere auch Massnahmen treffen zum Schutz der Umwelt vor Beeinträchtigungen durch überhöhten Einsatz von Düngstoffen, Chemikalien und anderen Hilfsstoffen (Art. 104 Abs. 3 lit. d BV). Die gestützt darauf erlassenen Bestimmungen des Landwirtschaftsgesetzes über landwirtschaftliche Hilfsstoffe (Art. 158 ff. LwG) bilden denn auch ein effizientes und kostengünstiges Instrument zur Förderung einer nachhaltigen landwirtschaftlichen Produktion sowie zur Umsetzung der in Art. 104 Abs. 3 lit. d BV formulierten Ziele (BBl 1996 IV 301).
8.
8.1 Die Beschwerdeführerin rügt schliesslich eine Verletzung des Gebotes des Verhaltens nach Treu und Glauben (Art. 9 BV). Dazu führt sie an, "E._____" sei neben Deutschland und Österreich auch in sämtlichen anderen EU-Staaten, in welchen eine Bewilligung verlangt worden sei, - mit den für die Schweiz vorgeschlagenen Anwendungseinschränkungen bzw. Nachbaubeschränkungen - bewilligt worden. Die Bewilligung wegen der angeblich unterschiedlichen Verhältnisse in der Schweiz zu verweigern, laufe der Stossrichtung der Landwirtschaftsgesetzgebung zuwider, sei widersprüchlich und verstosse damit gegen Art. 9 BV.
8.2 Auch diese Rüge ist unbegründet. Denn die Beschwerdeführerin beruft sich in diesem Zusammenhang auf Art. 15 PschmV, nach welcher Bestimmung ein im angrenzenden EU-Ausland zugelassenes Pflanzenschutzmittel ohne eigenes Bewilligungsverfahren in die Schweiz eingeführt werden kann. Da die Beschwerdeführerin - aus welchen Gründen auch immer - indessen kein Gesuch gemäss Art. 15 PschmV gestellt hat, ist darauf nicht näher einzugehen. Im Übrigen belegt die Beschwerdeführerin nicht, inwiefern das Pflanzenschutzmittel im Ausland auf Grund gleichwertiger Anforderungen zugelassen wurde und inwieweit die agronomischen und umweltrelevanten Bedingungen für seinen Einsatz mit jenen in der Schweiz vergleichbar sind (vgl. Art. 15 Abs. 3 lit. b PschmV). Das Bundesamt führt in seiner Vernehmlassung dazu vielmehr aus, die agronomischen Bedingungen seien insofern unterschiedlich, als in der Schweiz eben keine Pflanzenschutzmittel zugelassen würden, die zu Nachbauschäden führten. Die Problematik ist hier jedoch nicht näher zu erörtern.
9.
Die Beschwerde ist aus den dargelegten Gründen abzuweisen. Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (Art. 156 Abs. 1 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird abgewiesen.
2.

Die Gerichtsgebühr von Fr. 10'000.– wird der Beschwerdeführerin auferlegt.
3.
Dieses Urteil wird der Beschwerdeführerin, dem Bundesamt für Landwirtschaft und der Rekurskommission des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 2. Oktober 2003
Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: