Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung II
B-6161/2014

Urteil vom 5. Oktober 2015

Besetzung

Richter Frank Seethaler (Vorsitz),
Richter Pascal Richard, Richter Francesco Brentani,
Gerichtsschreiberin Andrea Giorgia Röllin.

Parteien

X._____ B.V.,

_____,
vertreten durch Rechtsanwalt Martin Looser,
ettlersuter Rechtsanwälte,

_____,
Beschwerdeführerin,

Gegen

Y._____ GmbH,

_____,
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Peter Heinrich,
Streichenberg und Partner Rechtsanwälte,

_____,
Beschwerdegegnerin,

Bundesamt für Landwirtschaft BLW,
Mattenhofstrasse 5, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Aufnahme von Pflanzenschutzmitteln in die Liste der nicht bewilligungspflichtigen Pflanzenschutzmittel.

Sachverhalt:

A.
Das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW; nachfolgend auch: Vorinstanz) erliess am 29. August 2014 gestützt auf Art. 36 und 37 der Verordnung vom 12. Mai 2010 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln (Pflanzenschutzmittelverordnung, PSMV; SR 916.161) zwei Allgemeinverfügungen, die es am 23. September 2014 im Bundesblatt publizierte (BBl 2014 6683-6706). In diesen beiden Allgemeinverfügungen wurde die Aufnahme von Pflanzenschutzmitteln in die Liste von im Ausland zugelassenen Pflanzenschutzmitteln verfügt, die in der Schweiz bewilligten Pflanzenschutzmitteln entsprechen (Liste der nicht bewilligungspflichtigen Pflanzenschutzmittel; im Folgenden auch: Liste). Die Beschwerdegegnerin ist von mehreren dieser Pflanzenschutzmittel, die mit den beiden Allgemeinverfügungen in die Liste aufgenommen wurden, ausländische Bewilligungsinhaberin.

B.
Gegen die beiden erwähnten Allgemeinverfügungen vom 29. August 2014 der Vorinstanz hat die Beschwerdeführerin am 23. Oktober 2014 Beschwerde vor Bundesverwaltungsgericht erhoben. Sie beantragt in der Hauptsache, die angefochtenen Allgemeinverfügungen seien insofern aufzuheben, als damit Produkte in die Liste aufgenommen worden seien, bei denen als ausländische Bewilligungsinhaberin die Beschwerdegegnerin und als Handelsbezeichnung die jeweiligen Produktemarken der Inhaber der Bewilligungen im Ursprungsland angeführt würden. Zudem beantragt die Beschwerdeführerin den Beizug der vorinstanzlichen Verfahrensakten, welche zur Aufnahme der betreffenden Produkte der Beschwerdegegnerin in die Liste geführt hätten, die Einsichtnahme in diese Akten sowie die Gelegenheit zur Stellungnahme zu den Parteirollen im vorliegenden Verfahren.

Die Beschwerdeführerin begründet ihr Rechtsbegehren im Wesentlichen damit, dass der Beschwerdegegnerin die Befugnis zur Einfuhr bestimmter Pflanzenschutzmittel als Parallelimporteur in die Schweiz anders als bei allen anderen Parallelimporteuren dieser Branche unter Hinweis auf den Handelsnamen des Bewilligungsinhabers im Ursprungsland eingeräumt werde. Dadurch erlange die Beschwerdegegnerin gegenüber der Beschwerdeführerin insofern einen unzulässigen Vorteil, als sie ihre eigene Firma in unmittelbaren Kontext zu den bekannten und im inländischen Markt gut eingeführten Produktemarken stellen könne. Die Wettbewerbssituation der Beschwerdegegnerin werde somit ohne ihr Zutun verbessert

und die Wettbewerbsposition der Beschwerdeführerin verschlechtert. Die mit der Beschwerde aufgeworfenen Fragen stellten sich auch bei zukünftigen Ergänzungen der Liste für von der Beschwerdegegnerin in die Schweiz importierte Produkte. Die besondere Berührtheit und das schutzwürdige Interesse seien dargetan. Die Vorinstanz habe den Sachverhalt unvollständig ermittelt. Es werde der Anschein erweckt, die Beschwerdegegnerin dürfe mit dem Einverständnis der jeweiligen Bewilligungsinhaber deren Produktmarkennamen auch in der Schweiz verwenden. Dies im Unterschied zu allen anderen Parallelimporteuren. Dem sei jedoch nicht so. Art. 37 Abs. 4 Bst. b PSMV werde von der Vorinstanz insofern markenrechts- und lauterkeitsrechtswidrig ausgelegt. Dadurch werde der Anspruch der Beschwerdeführerin auf Gleichbehandlung direkter Konkurrenten gemäss Art. 27 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV, SR 101) verletzt.

C.
Mit Schreiben vom 17. November 2014 hat die Beschwerdegegnerin dem Bundesverwaltungsgericht mitgeteilt, im vorliegenden Verfahren Parteirechte ausüben zu wollen.

D.
In ihrer Vernehmlassung vom 21. Januar 2015 beantragt die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde, sofern und soweit darauf einzutreten sei.

Zur Begründung führt die Vorinstanz im Wesentlichen aus, die Beschwerdeführerin habe ihre besondere Berührtheit hinsichtlich der materiellen Beschwer nicht genügend substantiiert dargelegt. In Bezug auf die Aufnahme von Handelsprodukten, zu denen die Beschwerdeführerin in der Schweiz kein zugelassenes Konkurrenzprodukt führe, sei nicht ersichtlich, inwiefern sie sich mit der Beschwerdegegnerin in einer unmittelbaren Wettbewerbssituation befinde. Wohl entstehe der Eindruck einer gewissen Beziehungsnähe zwischen den Bewilligungsinhaberinnen und der Beschwerdegegnerin, doch sei dies nicht auf die angefochtenen Allgemeinverfügungen, sondern auf die bereits existierenden deutschen Verkehrsbescheinigungen zurückzuführen. Durch eine Aufhebung der Allgemeinverfügungen könne dieser Eindruck (soweit er sich überhaupt als rechtserheblich erweise) nicht beseitigt werden. Aufgrund der Tatsache, dass in die Allgemeinverfügungen stets die Produktebezeichnungen der ausländischen Zulassungen übernommen würden, sei keine Ungleichbehandlung von Konkurrenten erkennbar. Es sei auch keine Berechtigung der Beschwerdeführerin ersichtlich, in eigenem Namen Markenrechte der Bewilligungsinhaber in der Schweiz geltend zu machen oder sie zu vertreten, um in deren Namen und

Auftrag Rechte an Marken wahrzunehmen. Die besondere Beziehungsnähe der Beschwerdeführerin zum Streitgegenstand und somit ein schützenswertes Interesse lägen nicht vor. Auf die Beschwerde sei nicht einzutreten, allenfalls sei sie abzuweisen.

E.
Die Beschwerdegegnerin stellt in ihrer Eingabe vom 29. Januar 2015 den Antrag, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit auf sie einzutreten sei. Als Begründung weist sie im Wesentlichen darauf hin, dass der Beschwerdeführerin das konkrete schutzwürdige Interesse an der Abänderung der angefochtenen Allgemeinverfügungen – die materielle Beschwer – fehle. Dies vor allem deshalb, weil die Beschwerdegegnerin fraglos berechtigt sei, die in der Allgemeinverfügung genannten Handelsnamen wie z.B. "A._____", "B._____" etc. beim Inverkehrbringen in der Schweiz zu verwenden. Daher könne die Beschwerdeführerin nicht verlangen, dass diese Marken aus der Liste der nicht bewilligungspflichtigen Pflanzenschutzmittel entfernt würden. Die Eintragung der zugelassenen Originalmarke der parallel zu importierenden nichtbewilligungspflichtigen Ware in die Liste der nicht bewilligungspflichtigen Pflanzenschutzmittel entspreche vielmehr dem im schweizerischen Recht verankerten Grundsatz der Transparenz.

F.
In ihrer Replik vom 27. April 2015 macht die Beschwerdeführerin erneut geltend, es bestehe in Bezug auf einen wesentlichen Teil der beschwerdegegenständlichen Pflanzenschutzprodukte eine direkte Wettbewerbssituation zwischen ihr und der Beschwerdegegnerin, und die Beschwerdelegitimation sei zumindest hinsichtlich dieser Produkte zu bejahen. Letztlich sei für die Beurteilung der Beschwerdelegitimation entscheidend, dass die Beschwerdegegnerin dann, wenn es bei den Angaben im Pflanzenschutzmittelverzeichnis gemäss den angefochtenen Allgemeinverfügungen bleibe, ganz generell und wie bereits hinlänglich dargetan einen unzulässigen wirtschaftlichen Vorteil gegenüber der in derselben Branche tätigen Beschwerdeführerin erziele. Denn es werde unzulässigerweise die Wettbewerbsposition der Beschwerdegegnerin insgesamt verbessert. Es gehe vorliegend um eine grundsätzliche Frage, und auf die Beschwerde sei einzutreten. Da die angefochtenen Allgemeinverfügungen unzureichend formuliert seien, seien sie aufzuheben. Daran ändere der Umstand nichts, dass keine der Bewilligungsinhaberinnen von in der Schweiz bewilligungspflichtigen Referenzprodukten Beschwerde gegen die angefochtenen Allgemeinverfügun-

gen erhoben habe. Denn die unzureichende Bezeichnungspraxis der Vorinstanz betreffe nicht nur diese Bewilligungs- bzw. Markeninhaber, sondern vor allem auch die mit der Beschwerdegegnerin konkurrierenden Parallelimporteure wie beispielsweise die Beschwerdeführerin. Die Beschwerde sei vor allem aus lauterkeits- und wettbewerbsrechtlichen Gründen gutzuheissen.

G.
In ihrer Duplik vom 15. Mai 2015, welche den übrigen Verfahrensbeteiligten umgehend zugestellt wurde, hält die Vorinstanz vollumfänglich an ihrer Vernehmlassung fest. Ergänzend weist sie darauf hin, dass die angefochtene Allgemeinverfügung alle Angaben enthalte, die in Art. 37 Abs. 4 PSMV vorgeschrieben würden.

H.
Die Beschwerdegegnerin legt in ihrer Duplik vom 5. Juni 2015, welche den übrigen Verfahrensbeteiligten ebenfalls umgehend zustellt wurde, ergänzend dar, dass die PSMV bzw. die Liste der nicht bewilligungspflichtigen Pflanzenschutzmittel markenrechtlich unbeachtlich seien. Das Publikum interessiere sich nicht für den Inhalt der Liste. Es sei nicht nachvollziehbar, dass der Inhalt der Liste "geschäftsschädigend" sein könne. Der Durchschnittsabnehmer, sei er ein Detailhändler oder Landwirt, habe keine Veranlassung, die Liste zu konsultieren. Auch das Bundesgesetz vom 19. Dezember 1986 gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG, SR 241) sei nicht anwendbar.

I.
Auf die weiteren Vorbringen der Parteien und die eingereichten Akten wird – soweit erforderlich – im Rahmen der nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.
1.1 Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021). Zu den anfechtbaren Verfügungen gehören jene des BLW in Anwendung des Bun-

desgesetzes vom 29. April 1998 über die Landwirtschaft (Landwirtschaftsgesetz, LwG; SR 910.1) und dessen Ausführungsbestimmungen, zumal das BLW eine Dienststelle der Bundesverwaltung ist (Art. 33 Bst. d VGG in Verbindung mit Art. 166 Abs. 2 LwG). Eine Ausnahme nach Art. 32 VGG liegt nicht vor. Das Bundesverwaltungsgericht ist damit zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig.

1.2 Angefochten sind zwei Allgemeinverfügungen der Vorinstanz vom 29. August 2014, mit welchen unter anderem die Aufnahme mehrerer Pflanzenschutzmittel, deren ausländische Bewilligungsinhaberin die Beschwerdegegnerin ist, in die Liste der nicht bewilligungspflichtigen Pflanzenschutzmittel gemäss Art. 32 PSMV angeordnet wurden (siehe Sachverhalt Bst. A). Diese Verwaltungsakte vom 29. August 2014 sind als Allgemeinverfügungen je einer Verfügung im Sinne von Art. 5 Abs. 1 VwVG gleichzustellen (vgl. BGE 125 I 313 E. 2b mit Hinweisen und Urteil des Bundesgerichts 2A.99/2002 vom 13. September 2002 E. 1; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl. 2010, Rz. 925).

1.3 Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich – vorbehältlich spezialgesetzlicher Regelungen – nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

1.4 Die Beschwerdeführerin hat frist- und formgerecht Beschwerde erhoben (Art. 50 und Art. 52 VwVG). Der Vertreter hat sich rechtsgenüglich durch schriftliche Vollmacht ausgewiesen (Art. 11 VwVG). Der Kostenvorschuss ist rechtzeitig überwiesen worden (Art. 63 Abs. 4 VwVG).

2.

2.1 Die Beschwerdelegitimation im Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht bestimmt sich nach Art. 48 VwVG (vgl. Art. 37 VGG). Danach ist zur Beschwerde berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (Abs. 1 Bst. a), durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist (Abs. 1 Bst. b) und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Abs. 1 Bst. c). Diese Voraussetzungen müssen kumulativ erfüllt sein (vgl. ISABELLE HÄNER, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG], 2008, Art. 48 Rz. 3).

Wer Parteistellung im erstinstanzlichen Verfügungsverfahren hat, ist auch im Sinne von Art. 48 VwVG zur Beschwerde legitimiert (vgl. Art. 6 VwVG)

mitsamt den damit verbundenen Parteipflichten und -rechten (vgl. Art. 13, 18 und 26 VwVG; siehe zum Ganzen BGE 139 II 279 E. 2.2), und umgekehrt.

2.2 Vorliegend ist umstritten und zu prüfen, ob die Beschwerdeführerin durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat.

Unstrittig ist in diesem Zusammenhang hingegen, dass die Beschwerdeführerin nicht Inhaberin einer Erstbewilligung für das Inverkehrbringen der in der angefochtenen Verfügung bezeichneten Referenzprodukte und auch nicht Vertreiberin dieser Pflanzenschutzmittel in der Schweiz ist. Ebenfalls nicht umstritten ist, dass die Beschwerdeführerin im vorinstanzlichen Verfahren keine Teilnahmemöglichkeit erhalten hat.

2.3 Die folgenden von der Beschwerdegegnerin vertriebenen Pflanzenschutzmittel wurden von der Vorinstanz mit Allgemeinverfügung vom 10. Februar 2015 (BBl 2015 1851-1852) aus der Liste der nicht bewilligungspflichtigen Pflanzenschutzmittel gestrichen, so dass diesbezüglich ein allfälliger Nachteil allenfalls ohnehin nicht mehr andauert und im Rahmen des vorliegenden Urteils auch nicht mehr behoben werden kann:

C._____	Schweizerische Zulassungsnummer: D-'_____' Herkunftsland: Deutschland Ausländische Zulassungsnummer: PI '_____'
D._____	Schweizerische Zulassungsnummer: D-'_____' Herkunftsland: Deutschland Ausländische Zulassungsnummer: PI '_____'
D._____	Schweizerische Zulassungsnummer: D-'_____' Herkunftsland: Deutschland Ausländische Zulassungsnummer: PI '_____'

Die Beschwerde ist somit in Bezug auf diese Produkte mangels aktuellen Interesses unzulässig.

3.

3.1 Zwar ist die Beschwerdelegitimation von Amtes wegen zu prüfen (BVGE 2007/6 E. 1). Die beschwerdeführende Partei trägt aber die Beweislast dafür, dass sie beschwerdeberechtigt ist. Sie muss die ihr obliegende Begründungspflicht erfüllen und ihre Legitimation eingehend erörtern bzw. begründen (substantiieren), wenn diese nicht ohne Weiteres ersichtlich ist (BGE 134 II 45 E. 2.2.3 und 133 II 249 E. 1.1; MARANTELLI-

SONANINI/HUBER, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], VwVG, Praxiskommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, 2009, Art. 48 Rz. 5 mit Hinweisen). Fehlt die Beschwerdelegitimation bei Beschwerdeeinreichung oder wird sie in Zweifelsfällen nicht substantiiert dargelegt, tritt die Rechtsmittelinstanz nicht auf die Beschwerde ein (MARANTELLI-SONANINI/HUBER, a.a.O., Art. 48 Rz. 7 mit Hinweisen).

3.2 Die Vorinstanz ist in ihrer Vernehmlassung (S. 5) der Ansicht, dass die Beschwerdeführerin ihre besondere Berührtheit nicht genügend substantiiert dargelegt habe. Der vorinstanzlichen Ansicht kann jedoch nicht gefolgt werden. Die Beschwerdeführerin hat mehrere Gründe aufgeführt, die praxisgemäss zu einer Bejahung ihrer Beschwerdebefugnis führen könnten und diese unter Hinweis auf die Rechtsprechung und Literatur in ihrem Fall näher dargelegt (vgl. vorne Sachverhalt Bst. B). Die Beschwerdeführerin hat daher mit ihren Ausführungen die formellen Anforderungen an eine rechtsgenügliche Begründung erfüllt.

3.3 Die Anforderungen gemäss Art. 48 Abs. 1 VwVG, die denjenigen von Art. 89 Abs. 1 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110) entsprechen (BGE 139 II 279 E. 2.2 und 135 II 172 E. 2.1), sind von besonderer Bedeutung bei der Beschwerde eines Dritten, der nicht (primärer) Verfügungsadressat ist, sondern gegen eine den Adressaten begünstigende Verfügung Beschwerde erhebt (Drittbeschwerden; BGE 139 II 279 E. 2.2; Urteil des Bundesgerichts 2C_457/2011 vom 26. Oktober 2011 E. 3.1; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-1161/2013 vom 14. Januar 2014 E. 3.1; vgl. auch BVGE 2012/30 E. 4.2 und 2010/51 E. 6). Denn die Regelung soll die Popularbeschwerde ausschliessen sowie den Charakter des allgemeinen Beschwerderechts als Instrument des Individualrechtsschutzes betonen. Die beschwerdeführende Person muss nach der Rechtsprechung durch den angefochtenen Entscheid stärker als ein beliebiger Dritter betroffen sein und in einer besonderen, beachtenswerten, nahen Beziehung zur Streitsache stehen. Nebst der spezifischen Beziehungsnähe zur Streitsache muss die beschwerdeführende Person einen praktischen Nutzen aus einer allfälligen Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheids ziehen, was bedeutet, dass ihre tatsächliche oder rechtliche Situation durch den Ausgang des Verfahrens in relevanter Weise beeinflusst werden können muss. Das erforderliche schutzwürdige Interesse besteht darin, dass ein wirtschaftlicher, materieller, ideeller oder anderweitiger Nachteil vermieden werden soll, welchen der angefochtene Entscheid mit sich bringen würde. Ein bloss mittelbares oder ausschliesslich allgemeines öffentliches Interesse berechtigt – ohne die erforderliche

Beziehungsnähe zur Streitsache selber – nicht zur Beschwerde (BGE 139 II 279 E. 2.2, 135 II 172 E. 2.1, 135 II 145 E. 6.1, 133 II 249 E. 1.3, 131 II 587 E. 2.1 und 3, 130 V 560 E. 3.4; BVGE 2012/30 E. 4.2 und 2009/31 E. 2.3; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-1161/2013 vom 14. Januar 2014 E. 3.1; BENOÎT BOVAY, Procédure administrative, 2000, S. 485 f.; ISABELLE HÄNER, a.a.O., Art. 48 Rz. 12 ff.; DIESELBE, Die Beteiligten am Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess, 2000, Rz. 521 und 527; MARANTELLI-SONANINI/HUBER, a.a.O., Art. 48 Rz. 9; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl. 2013, Rz. 2.67).

Schutzwürdig ist ein Interesse aber grundsätzlich nur dann, wenn es im Urteilszeitpunkt aktuell und praktisch ist, weil der mit der angefochtenen Verfügung verbundene strittige Nachteil noch andauert und im Rahmen eines Urteils auch behoben werden könnte (MARANTELLI-SONANINI/HUBER, a.a.O., Art. 48 Rz. 15 mit Hinweisen).

3.4 Die Grundsätze für die Zulassung einer Konkurrentenbeschwerde sowie die diesbezügliche Praxis sind in BGE 125 I 7 (E. 3d-e) einlässlich dargestellt: Konkurrenten eines Bewilligungsempfängers sind nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung nicht schon aufgrund der blossen Befürchtung, einer verstärkten Konkurrenz ausgesetzt zu sein, zur Beschwerde legitimiert. Diese Art des Berührtseins liegt vielmehr im Prinzip des freien Wettbewerbs und schafft keine schutzwürdige besondere Beziehungsnähe. Nicht jedes beliebige tatsächliche Berührtsein vermag daher ein nach Art. 48 Abs. 1 VwVG erforderliches schutzwürdiges Interesse zu begründen. Es bedarf hierfür vielmehr einer spezifischen, qualifizierten Beziehungsnähe, etwa wie sie durch eine spezielle wirtschaftsverwaltungsrechtliche Zulassungs- oder Kontingentierungsordnung geschaffen werden kann, welcher die Konkurrenten gemeinsam unterworfen sind (BGE 109 Ib 198 E. 4d). Eine solche Beziehungsnähe muss sich aus der einschlägigen gesetzlichen Ordnung ergeben (BGE 139 II 328 E. 3.3). Das Bundesgericht hat in diesem Sinne erkannt, dass Konkurrenten im Rahmen einer gemeinsamen Kontingentsordnung ein besonderes Interesse am richtigen Gesetzesvollzug haben, was sie in höherem Masse als jedermann berührt erscheinen lässt (Urteil des Bundesgerichts 1A.253/2005 vom 17. Februar 2006 E. 2.3 mit Hinweisen). In einem solchen Rahmen ist ein Konkurrent zur Beschwerde legitimiert, soweit er geltend macht, andere Konkurrenten würden rechtsungleich bzw. privilegiert behandelt (BGE 101 Ib 178 E. 4b [wobei hier allerdings der Verfügungsadressat, dem die bisher gewährte

Vergünstigung im Unterschied zu anderen entzogen worden war, Beschwerde erhoben hatte]; BGE 139 II 328 E. 3.3 und 125 I 7 E. 3f, je mit weiteren Hinweisen).

4.

4.1 Die Einfuhr und das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln ist Regelungsgegenstand des LwG: Laut Art. 160 Abs. 2 dieses Gesetzes kann der Bundesrat die Einfuhr und das Inverkehrbringen von Produktionsmitteln sowie deren Importeure und Inverkehrbringer (Bst. a), Produzenten und Produzentinnen von Futtermitteln und pflanzlichem Vermehrungsmaterial (Bst. b) sowie Produzenten und Produzentinnen anderer Produktionsmittel, sofern die Kontrolle ihrer Herstellungsverfahren wesentlich dazu beiträgt, dass diese Produktionsmittel die Anforderungen für das Inverkehrbringen erfüllen, (Bst. c) einer Zulassungspflicht unterstellen. Die Einfuhr und das Inverkehrbringen von in der Schweiz und im Ausland zugelassenen Produktionsmitteln ist frei, wobei diese von der zuständigen Stelle bezeichnet werden (Art. 160 Abs. 7 LwG).

Gemäss Art. 160a LwG dürfen Pflanzenschutzmittel, die im räumlichen Geltungsbereich des Abkommens vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen (SR 0.916.026.81) rechtmässig in Verkehr gebracht worden sind, in der Schweiz in Verkehr gebracht werden. Bei Gefährdung öffentlicher Interessen kann der Bundesrat Einfuhr und Inverkehrbringen beschränken oder untersagen (Art. 160a LwG).

Der Gesetzgeber wollte mit der getroffenen Regelung längerfristig eine Senkung der Produktionsmittelkosten erreichen (vgl. Botschaft vom 27. Juni 1995 zum Agrarpaket 95, BBl 1995 IV 629 ff., Ziff. 121; AB 1996 Rz. 493 f., AB 1996 S. 426, AB 1997 Rz. 2092 ff., AB 1998 S. 444).

4.2 Nach der vom Bundesrat erlassenen PSMV dürfen Pflanzenschutzmittel nur eingeführt oder in Verkehr gebracht werden, wenn sie nach dieser Verordnung zugelassen worden sind (vgl. Art. 14 Abs. 1 PSMV in Verbindung mit Art. 160 Abs. 2 Bst. a LwG).

4.3 Nach Art. 36 Abs. 1 PSMV führt die Zulassungsstelle eine Liste von im Ausland zugelassenen Pflanzenschutzmitteln, die in der Schweiz bewilligten Pflanzenschutzmitteln entsprechen, und es sind die in die Liste aufgenommenen Pflanzenschutzmittel zugelassen. Art. 36 PSMV konkretisiert Art. 160 Abs. 7 LwG.

4.4 Art. 37 PSMV, welcher das Verfahren für die Aufnahme eines ausländischen Pflanzenschutzmittels in die Liste regelt, lautet:

> [1] Die Zulassungsstelle prüft, ob die Voraussetzungen erfüllt sind. Sie verlässt sich dabei auf die Angaben im Verzeichnis der Pflanzenschutzmittel im Herkunftsland. Weitergehende Angaben berücksichtigt sie, sofern sie ihr vorliegen.
>
> [2] Sie setzt der Inhaberin der Bewilligung für das Referenzprodukt eine Frist von sechzig Tagen, um glaubhaft zu machen, dass:
>
> a. ein Patentschutz für das Referenzprodukt vorhanden ist;
>
> b. wenn dies der Fall ist, das im Ausland zugelassene Pflanzenschutzmittel ohne Zustimmung des Patentinhabers nach Art. 27b LwG im Ausland in Verkehr ist; und
>
> c. falls ein Berichtschutz für dieses Produkt nach Art. 46 PSMV besteht, dass das im Ausland zugelassene Produkt ohne Zustimmung einer ihrer ausländischen Vertreterinnen oder Lieferantinnen in Verkehr ist.
>
> [3] Die Zulassungsstelle nimmt das Pflanzenschutzmittel per Allgemeinverfügung in die Liste auf.
>
> [4] Die Verfügung wird im Bundesblatt veröffentlicht; sie enthält insbesondere Angaben über:
>
> a. das Herkunftsland des Pflanzenschutzmittels;
>
> b. den Handelsnamen, unter dem das Pflanzenschutzmittel in Verkehr gebracht werden darf;
>
> c. den Namen der Inhaberin der ausländischen Bewilligung;
>
> d. die Vorschriften über die Lagerung und Entsorgung;
>
> e. die genaue Bezeichnung aller im Pflanzenschutzmittel enthaltenen Wirkstoffe und deren Gehalt ausgedrückt in metrischen Einheiten;
>
> f. die Art der Zubereitung;
>
> g. die eidgenössische Zulassungsnummer des Pflanzenschutzmittels;
>
> h. gegebenenfalls die im Herkunftsland zugeteilte Zulassungsnummer.
>
> [5] Die Angaben zu den möglichen Verwendungen des Pflanzenschutzmittels und den Auflagen, die an diese Verwendung geknüpft sind, sind jene des in der Schweiz bewilligten Referenzprodukts. Sie sind im Merkblatt für den Gebrauch, das von der Zulassungsstelle ausgefertigt und nach Art. 45 PSMV publiziert wird, festgehalten. Sie werden automatisch angepasst bei Änderungen der möglichen Verwendungen oder der Auflagen, die an die Verwendung des Referenzprodukts geknüpft sind.

Demnach nennt die (Allgemein-)Verfügung, mit welcher die Zulassungsstelle gemäss Art. 37 Abs. 3 PSMV ein ausländisches Pflanzenschutzmittel in die Liste aufnimmt, insbesondere den Handelsnamen, unter dem das Pflanzenschutzmittel in Verkehr gebracht werden darf (Art. 37 Abs. 4 Bst. b PSMV). Der Handelsname erscheint dementsprechend auch auf der Liste der fraglichen Pflanzenschutzmittel (siehe Art. 45 Abs. 1 Bst. b PSMV). Die Angabe des Handelsnamens ist vorliegend umstritten.

5.

5.1

5.1.1 In VPB 65.118 [Auszug aus dem Beschwerdeentscheid 99/6D-017 der Rekurskommission des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements (REKO/EVD) vom 4. Januar 2001 in Sachen X AG gegen Bundesamt für Landwirtschaft] hätte die REKO/EVD die Beschwerde einer Konkurrentin gegen die mit einer Allgemeinverfügung erwirkte Aufnahme eines Pflanzenschutzmittels in die Liste – mit der Wirkung, dass es frei, ohne zusätzliches landwirtschaftsrechtliches Bewilligungsverfahren in die Schweiz eingeführt werden dürfe – an sich bejaht, weil das strittige Konkurrenzprodukt ein Referenzprodukt für das Produkt der Beschwerdegegnerin war und beide Produkte der gleichen strengen wirtschaftsverwaltungsrechtlichen Ordnung unterstanden (VPB 65.118 E. 1.3.1 und 1.4.1). Weil aber das Produkt während des Verfahrens aus dem Handel gezogen worden war, wurde in diesem Entscheid das aktuelle praktische Interesse an der Beschwerdeführung schliesslich doch verneint (vgl. VPB 65.118 E. 1.5).

5.1.2 Vorliegend handelt es sich um andere Verhältnisse, als sie VPB 65.118 zugrunde lagen. Einerseits schreibt die PSMV in Art. 37 Abs. 4 ausdrücklich die Nennung der hier strittigen Bezeichnung vor (E. 4.4 vorstehend), was sich leicht auf den Schutz- und Transparenzgedanken von Art. 160 ff. LwG stützen lässt und nicht zu beanstanden ist. Andererseits liegt auch nicht eine unmittelbare Konkurrentensituation vor, wie sie in VPB 65.118 aufgrund der für beide Parteien gegebenen wirtschaftsverwaltungsrechtlichen Ordnung anzunehmen war. Denn in casu führt die im Ausland tätige Beschwerdeführerin – wie oben bereits erwähnt (E. 2.2 hiervor) – keine Produkte in die Schweiz ein, die jene der Beschwerdegegnerin direkt konkurrenzieren. Im Ausland und in der Schweiz bestehen verschiedene wirtschaftsverwaltungsrechtliche Ordnungen. Aus VPB 65.118 lässt sich damit nichts zugunsten der Beschwerdeführerin ableiten.

5.2

5.2.1 Im vorliegenden Fall sind sodann auch andere Verhältnisse gegeben, als sie das Bundesgericht bei der Bejahung der Konkurrentenbeschwerde gemäss dem in E. 3.4 hiervor Gesagten verlangt. Soweit das Bundesgericht auf Konkurrentenbeschwerden eintrat, ging es stets um eine vom einschlägigen Bundesrecht erfasste spezielle Beziehung. Daraus ergibt sich, dass nicht jedes beliebige wirtschaftliche Interesse die erforderliche "besondere Beziehungsnähe" für die Anfechtung einer Verfügung zu begründen vermag. Es müssen laut Bundesgericht vielmehr Verhältnisse vorliegen, wie sie beispielsweise im Rahmen einer Kontingentsordnung oder der kartellrechtlichen Ordnung zur Gewährleistung eines wirksamen Wettbewerbs sichtbar werden (BGE 139 II 328 E. 3.5, 100 Ib 421 E. 1b und 97 I 293 E. 1c). Die "besondere Beziehungsnähe" wird nur durch eine entsprechende, spezielle wirtschaftsverwaltungsrechtliche Ordnung begründet, welcher die Konkurrenten unterworfen sind, nicht jedoch durch die blosse Befürchtung, verstärkter Konkurrenz ausgesetzt zu sein (BGE 139 II 328 E. 3.3, 125 I 7 E. 3d und 109 IIb 198 E. 4e, je mit Hinweisen). Zudem dürfen – soweit der bewilligungspflichtige Verkauf von Substitutionswaren strittig ist – nicht lediglich rein wirtschaftspolizeiliche Bewilligungen zur Diskussion stehen, umso mehr als für jeden Bürger das Prinzip des freien Wettbewerbs gilt (VPB 65.118 E. 1.3.1 mit Hinweisen, unter anderem auf BGE 113 Ib 363 E. 3c, 109 Ib 198 E. 4e und 100 Ib 331 E. 2c sowie PAUL RICHLI, in: Aktuelle Juristische Praxis [AJP] 1999, S. 352).

5.2.2 Demnach kann die besondere Beziehungsnähe nur dort entstehen, wo besondere Berechtigungen vergeben werden, die nicht für alle konkurrenzwilligen Unternehmen zugänglich sind, und damit über die blosse Zulassung eines Bewerbers hinausgehen (PAUL RICHLI, a.a.O., S. 352; VPB 65.118 E. 1.3.1). Konkurrenten sind nicht beschwerdebefugt, wenn sie verhindern wollen, dass – ohne Vorliegen einer "Schutznorm" – Dritten das zugestanden wird, was ihnen auch zusteht (BGE 139 II 328 E. 3.3 mit Hinweis).

5.2.3 Die blosse Eigenschaft der Beschwerdeführerin, Konkurrentin der Beschwerdegegnerin zu sein, kann folglich allein noch keine Beschwerdelegitimation begründen. Eine solche ergibt sich ebenfalls nicht bereits daraus, dass sowohl die Beschwerdeführerin als auch die Beschwerdegegnerin der gleichen gesetzlichen Regelung, nämlich dem LwG und der PSMV, unterstellt sind. Die Beschwerdelegitimation der Beschwerdeführerin wäre nur bei einer speziellen Beziehungsnähe zu bejahen.

5.3

5.3.1 Die Beschwerdeführerin weist zur Begründung ihrer Legitimation darauf hin, dass die besondere Berührtheit daraus folge, dass sie mit der Beschwerdegegnerin derselben wirtschaftsverwaltungsrechtlichen Ordnung unterliege, wie sie sich für die Pflanzenschutzmittel parallelimportierende Branche insbesondere aus Art. 158-165 LwG und Art. 36-39 PSMV ergebe, und dass im Ergebnis ihre eigene Wettbewerbssituation verschlechtert und jene der Beschwerdegegnerin verbessert werde. Die beschwerdeweise aufgeworfenen Fragen stellten sich auch bei zukünftigen Ergänzungen der Liste für von der Beschwerdegegnerin eingeführte Produkte. Die Voraussetzungen der besonderen Berührtheit und des schutzwürdigen Interesses seien damit dargetan (Beschwerde, S. 7-8).

5.3.2 Replikweise bringt die Beschwerdeführerin ergänzend vor, für die Beurteilung der Beschwerdelegitimation sei entscheidend, dass die Beschwerdegegnerin ganz generell einen unzulässigen wirtschaftlichen Vorteil gegenüber der in derselben Branche tätigen Beschwerdeführerin erziele, wenn es bei den Angaben im Pflanzenschutzmittelverzeichnis gemäss den angefochtenen Allgemeinverfügungen bleibe. Denn damit werde beim schweizerischen Endverbraucher die Vorstellung erzeugt, die Beschwerdegegnerin weise eine besonders nahe, privilegierte Beziehung zu den Bewilligungsinhabern im Ursprungsland bzw. zu deren Produktmarken auf (Replik, S. 3-4).

5.3.3 Weder die Vorinstanz noch die Beschwerdegegnerin haben sich einlässlich zu diesen Vorbringen der Beschwerdeführerin geäussert.

5.4

5.4.1 Demzufolge ist weiter zu untersuchen, ob die Beschwerdeführerin in einer besonderen Beziehungsnähe im Sinne des vorstehend Ausgeführten zur Streitsache steht. Das wäre etwa zu bejahen, falls sie zusammen mit der Beschwerdegegnerin als ausländischer Konkurrentin im vorstehenden Sinne in eine wirtschaftsverwaltungsrechtliche Ordnung eingebunden ist (vgl. E. 5.2.1 hiervor).

5.5

5.5.1 Es ist jedoch nicht ersichtlich, dass die Beschwerdeführerin betreffend der Konkurrenzprodukte der Beschwerdegegnerin in die Vergabe besonderer wirtschaftspolitischer "Berechtigungen" eingebunden ist, welche über die blosse Zulassung eines Bewerbers bzw. dessen Konkurrenzprodukte hinausgeht (vgl. dazu PAUL RICHLI, a.a.O., S. 352). Eine spezielle

gesetzliche Ordnung, welche die Beschwerdeführerin und die Beschwerdegegnerin in eine spezifische, qualifizierte Beziehungsnähe zueinander setzen könnte, besteht nicht. Dieses Kriterium für die Bejahung einer Beschwerdelegitimation (hierzu in E. 3.4 hiervor) ist demzufolge nicht erfüllt.

5.5.2 Insofern wendet sich die Beschwerdeführerin lediglich als eine unter vielen Marktbeteiligten gegen die Zulassung von Substitutionsprodukten, um die Folgen verstärkter Konkurrenz abzuwehren (vgl. BGE 113 Ib 363 E. 3c und 3d; BGE 100 Ib 331 E. 1.3.2 und 2c; VPB 65.118 E. 1.4.2). Insoweit ist die Beschwerdeführerin nicht stärker als eine beliebige andere Konkurrentin betroffen. Die Legitimationsvoraussetzung des Vorhandenseins einer stärkeren Betroffenheit im Vergleich zu jener eines beliebigen Dritten (hierzu in E. 3.3 oben) ist damit nicht erfüllt. Eine erfolgreiche Beschwerde könnte zwar dazu beitragen, bei der Beschwerdeführerin durch vermehrte Konkurrenz bedingte "wirtschaftliche Nachteile" (zum Beispiel in Form eines Absatzrückganges) zu vermeiden. Dies allein genügt indessen noch nicht, um die Beschwerdeberechtigung bejahen zu können. Vielmehr gilt für jeden Marktbeteiligten grundsätzlich das Prinzip des freien Wettbewerbs (BGE 109 Ib 198 E. 4e; vgl. VPB 65.118 E. 1.4). Würde bei dieser Konstellation die Beschwerdeberechtigung der Beschwerdeführerin anerkannt, würde der Kreis der zur Beschwerde Legitimierten derart erweitert, dass die Verwaltungsbeschwerde der Popularbeschwerde angenähert würde (vgl. VPB 65.118 E. 1.4.2). Eine solche wird jedoch aufgrund von Art. 48 Abs. 1 VwVG ausgeschlossen (E. 3.3 hiervor).

5.6

5.6.1 Abgesehen davon genügt es für die Zuerkennung der Parteistellung bzw. für die Beschwerdelegitimation nicht, dass jemand "besonders berührt" (vgl. Art. 48 Abs. 1 Bst. b VwVG) bzw. stärker als die Allgemeinheit betroffen ist. Zusätzlich erforderlich ist ein schutzwürdiges Interesse (vgl. Art. 48 Abs. 1 Bst. c VwVG; vorn E. 2.1), das ein eigenes und unmittelbares sein muss (BGE 139 II 279 E. 2.3).

5.6.2 Das Interesse der Beschwerdeführerin, welche selbst nur mittelbare Konkurrentin der Beschwerdegegnerin ist, ist ein wirtschaftliches. Sie will Konkurrenz abwehren, ohne selbst Inhaberin einer Bewilligung eines Referenzprodukts der umstrittenen Pflanzenschutzmittel oder Vertreiberin eines dieser Pflanzenschutzmittel zu sein. Klarerweise zu diesem Zweck hat sie auch die Rechtsfragen aufgeworfen, welche sie im vorliegenden Verfahren vorgebracht hat. Deren Klärung soll offensichtlich dem Wissen dienen, wie diese Abwehr trotz dieser fehlenden Bewilligung und fehlenden

Vertreiberschaft erfolgreich sein kann. Die Abwehr von Konkurrenz ist freilich ein allgemeines Interesse, das zumindest die allermeisten Anbieter und Anbieterinnen von Pflanzenschutzmitteln haben. Unter diesen Umständen ist nicht erkennbar, worin ein besonderes eigenes, unmittelbares schützenswertes Interesse der Beschwerdeführerin an der Aufhebung der angefochtenen Verfügung liegen könnte. Es genügt nicht allein, dass eine erfolgreiche Beschwerde einen sonst drohenden Nachteil wirtschaftlicher Natur zu vermeiden vermöchte (vgl. E. 5.5.2 vorstehend). Damit ist in casu auch ein schutzwürdiges, eigenes und unmittelbares Interesse der Beschwerdeführerin zu verneinen.

6.
Zusammenfassend ergibt sich mithin, dass der Beschwerdeführerin sowohl eine besondere Berührtheit im Sinne von Art. 48 Abs. 1 Bst. b VwVG als auch ein eigenes, unmittelbares schutzwürdiges Interesse im Sinne von Art. 48 Abs. 1 Bst. c VwVG und damit die Rechtsmittellegitimation fehlt, weshalb auf die Beschwerde nicht einzutreten ist.

7.
7.1 Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend wird die Beschwerdeführerin nach Art. 63 Abs. 1 VwVG kostenpflichtig. Die Verfahrenskosten sind gemäss dem Reglement vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht (VGKE, SR 173.320.2) zu bestimmen. Sie werden unter Berücksichtigung des Umfanges und der Schwierigkeit der Streitsache im vorliegenden Verfahren auf Fr. 2'500.– festgelegt. Der einbezahlte Verfahrenskostenvorschuss in gleicher Höhe ist zur Bezahlung der Verfahrenskosten zu verwenden.

7.2 Die unterliegende Beschwerdeführerin hat der obsiegenden Beschwerdegegnerin eine angemessene Parteientschädigung für die ihr erwachsenen notwendigen Kosten zu entrichten (Art. 64 Abs. 1 VwVG in Verbindung mit Art. 7 Abs. 1 VGKE).

Der Rechtsvertreter der Beschwerdegegnerin hat dem Bundesverwaltungsgericht keine Kostennote eingereicht. Demnach setzt das Gericht gemäss Art. 14 Abs. 2 Satz 2 VGKE die Entschädigung aufgrund der Akten fest. In Würdigung der Aktenlage scheint eine Parteientschädigung der Beschwerdeführerin an die Beschwerdegegnerin von Fr. 3'000.– exkl. MwSt als angemessen.

Der Mehrwertsteuer unterliegen die im Inland durch steuerpflichtige Personen gegen Entgelt erbrachten Leistungen. Als Ort der Dienstleistung gilt der Ort, an dem die Empfängerin der Dienstleistung den Sitz ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit hat (Art. 8 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 18 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 12. Juni 2009 über die Mehrwertsteuer [Mehrwertsteuergesetz, MWSTG]; SR 641.20). Die Beschwerdegegnerin hat ihren Sitz in E._____, Österreich. Eine Ausnahme im Sinne von Art. 8 Abs. 2 MWSTG liegt nicht vor. Sie ist somit für eine Parteientschädigung nicht MwSt-pflichtig, weshalb die Parteientschädigung exklusiv MwSt aufzufassen ist.

7.3 Im Übrigen haben weder die obsiegende Vorinstanz noch die unterliegende Beschwerdeführerin einen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 7 Abs. 3 VGKE und Art. 64 Abs. 1 VwVG e contrario).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Auf die Beschwerde wird nicht eingetreten.

2.
Die Verfahrenskosten von Fr. 2'500.– werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Der geleistete Kostenvorschuss in gleicher Höhe wird zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet.

3.
Die Beschwerdeführerin hat der Beschwerdegegnerin eine Parteientschädigung für das Beschwerdeverfahren in der Höhe von Fr. 3'000.– (exkl. MwSt) zu entrichten. Im Übrigen wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.
Dieses Urteil geht an:

– die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
– die Beschwerdegegnerin (Gerichtsurkunde)
– die Vorinstanz (Ref-Nr. '_____';
  Gerichtsurkunde)
– das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und
  Forschung (Einschreiben)

Der vorsitzende Richter:	Die Gerichtsschreiberin:
Frank Seethaler	Andrea Giorgia Röllin

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 Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: 6. Oktober 2015