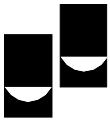
Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung III
C-6683/2008/str/mes
{T 0/2}

Urteil vom 10. Juni 2010

Besetzung

Richter Stefan Mesmer (Vorsitz),
Richter Francesco Parrino,
Richterin Elena Avenati-Carpani,
Gerichtsschreiber Roger Stalder.

Parteien

X._____AG,
Beschwerdeführerin,

gegen

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

Gegenstand

Pflanzenschutzmittel, Änderung einer Auflage zur Bewilligung (A._____).

Sachverhalt:

A.
Am 20. November 2001 erteilte das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW; *im Folgenden auch:* Vorinstanz) der X._____AG (*im Folgenden:* X._____ AG oder Beschwerdeführerin) eine bis zum 31. Dezember 2002 befristete provisorische Bewilligung für das Inverkehrbringen des Fungizids A._____ (Produkte-Nr./Version: ____/_), das als wasserdispergierbares Granulat (WG) formuliert ist. Das Produkt enthält die Wirkstoffe B._____ (__.__ %) und C._____ (_ %), welcher zur Fungizidgruppe der Aminosäuremidcarbamate (Carboxylic Acid Amides [CAA]) gehört. Es wird im Weinbau gegen Falschen Mehltau der Reben mit Teilwirkung gegen Botrytis angewendet. Diese provisorische Bewilligung war mit der Anwendungsauflage von maximal 4 Behandlungen pro Jahr versehen (Vernehmlassungsbeilagen [*im Folgenden:* VB act.] 1).

B.
In der Folge erteilte das BLW am 29. April 2003 die definitive Bewilligung bis Ende Dezember 2013 (VB act. 3). Auf entsprechendes Gesuch der X._____ AG vom 29. September 2004 hin (VB act. 5) wurde am 29. Juli 2005 als zusätzliche Indikation im Sinne einer Nebenwirkung der Einsatz gegen Rotbrenner bewilligt (VB act. 6).

C.
Auf Gesuch der X._____AG vom 15. Januar 2007 bewilligte das BLW am 26. April 2007 zusätzlich den Einsatz des Produktes A._____ in Tankmischung mit dem Produkt D._____ in Reben mit den Indikationen gegen Echten Mehltau, Falschen Mehltau, Graufäule, Rotbrenner, Schwarzfäule und Schwarzfleckenkrankheit. In den Anwendungsauflagen wurde die maximale Anzahl der Behandlungen – auch für die Solo-Anwendung – in Anlehnung an die Empfehlungen des "Fungicide Resistance Action Commitee" (FRAC) von 4 auf "3 Behandlungen pro Parzelle und Jahr mit Produkten aus derselben Wirkstoffgruppe" reduziert (VB act. 14 und 15).

D.
Mit Schreiben vom 3. Mai 2007 teilte die X._____ AG dem BLW unter anderem mit, dass die Reduktion der Anzahl Behandlungen abgelehnt werde. Die FRAC-Empfehlung laute nach wie vor auf 4 Behandlungen pro Jahr mit CAA-Fungiziden. Das Resistenzrisiko bei

A._____ sei tief bis mittel, weshalb die Reduktion nicht notwendig, sinnvoll und begründet sei. Wegen der kurzfristigen Bewilligungsänderung müssten bei den Kunden die Spritzpläne geändert werden, wozu sie nicht bereit sei (VB act. 16).

E.
Am 15. Mai 2007 setzte das BLW die X._____ AG darüber in Kenntnis, dass es prüfen werde, ob ab dem Jahre 2008 die Anwendung aller CAA-Produkte auf maximal 3 Behandlungen pro Jahr beschränkt werden sollten. Bezüglich der Einhaltung der Spritzpläne habe man allerdings Verständnis. In der entsprechenden Bewilligung vom 15. Mai 2007 (Version 5) wurden wiederum – im Gegensatz zur Bewilligung vom 26. April 2007 – maximal 4 Behandlungen pro Parzelle und Jahr mit Produkten aus derselben Wirkstoffgruppe bewilligt (VB act. 17 und 18).

F.
Am 17. August 2007 informierte das BLW die X._____ AG und andere Bewilligungsinhaber von Produkten mit CAA-Wirkstoffen dahingehend, dass es aufgrund aufgetretener Resistenzen in der Schweiz die Anwendung von CAA-Fungiziden im Rebbau ab 2008 auf drei Anwendungen pro Jahr begrenzen werde. Diese Einschränkung sei Teil einer globalen Antiresistenzstrategie, die auf dem Wechsel verschiedener Wirkstoffgruppen beruhe. Derselbe Grundsatz gelte schon im Falle der Sterolsynthese-Hemmer (SSH), der Strobilurine und der Phenylamide (VB act. 19).

G.
In ihrer Eingabe vom 6. September 2007 stellte sich die X._____ AG auf den Standpunkt, die beabsichtigte Reduktion der Anzahl von Behandlungen mit A._____ von 4 auf 3 sei nicht notwendig. Erneut betonte sie, die aktuelle FRAC-Empfehlung laute bei CAA-Fungiziden klar und unmissverständlich auf 4 Behandlungen. Gemäss dem FRAC habe die Gruppe der Aminosäureamidcarbamate ein tiefes bis mittleres Resistenzrisiko ("moderate"). Die Voraussetzungen, welche zu Massnahmen bezüglich der Anzahl von Behandlungen bei den SSH, Strobilurinen und Phenylamiden geführt hätten, unterschieden sich fundamental von jenen bei den CAA-Fungiziden. Wenn das BLW neue Produkte im Rebbau generell nur mit drei Behandlungen bewilligen möchte, könnte dies bestenfalls noch nachvollzogen werden. Die Anpassung von seit Jahren bestehenden Bewilligungen

sei aber unzulässig, wenn dafür keine Notwendigkeit bestehe. Die Zulassungsstelle stehe offenbar in dieser Frage unter Druck der Firma E._____, die nicht akzeptieren wolle, dass ihr neuer Wirkstoff F._____ auf 3 Behandlungen eingeschränkt werden soll, wenn bei bestehenden Produkten anderer Unternehmungen weiterhin 4 möglich seien (VB act. 20).

H.
Am 31. Oktober 2007 fand eine Aussprache zwischen Vertretern des BLW und interessierter Unternehmungen – darunter die X._____ AG – über die Frage der Reduktion von 4 auf 3 Anwendungen von CAA-Fungiziden statt. Mit Ausnahme der X._____ AG waren sämtliche Unternehmungen mit der Reduktion einverstanden (VB act. 21). Mit Schreiben vom 26. November 2007 setzte die X._____ AG das BLW darüber in Kenntnis, dass sie eine generelle Reduktion der Anzahl von Behandlungen mit CAA-Fungiziden gegen den Falschen Mehltau aus formalen und inhaltlichen Gründen weiterhin ablehne (Akten des Beschwerdeverfahrens [*im Folgenden:* B-act.] 1 Beilage 8).

I.
Mit Schreiben vom 9. Januar 2008 teilte das BLW den interessierten Unternehmungen mit, dass für neue CAA-Produkte schon seit dem Jahre 2007 die Reduktion von 4 auf 3 Behandlungen umgesetzt worden sei und für sämtliche, auch bereits bewilligte CAA-Fungizide die Auflage "maximal 3 Behandlungen" im Rebbau vorgesehen sei (VB act. 22). In der Folge eröffnete das BLW der X._____ AG am 22. September 2008 die entsprechend angepassten Bewilligungen für die Fungizide A._____, G._____ und H._____ und verfügte eine Reduktion auf 3 Anwendungen jährlich (VB act. 23 bis 26).

J.
Gegen die Änderung der Bewilligung für das Fungizid A._____ vom 22. September 2008 erhob die X._____ AG beim Bundesverwaltungsgericht am 22. Oktober 2008 Beschwerde und beantragte, die Bewilligung sei auf den Stand vom 15. Mai 2007 (Version 5) zurückzusetzen, so dass das Produkt weiterhin mit 4 Behandlungen pro Saison angewendet werden könne. Weiter wurde die Erteilung der aufschiebenden Wirkung verlangt (B-act. 1).

Zur Begründung ihres Antrages hielt die Beschwerdeführerin im Wesentlichen fest, eine den möglichen Einsatz des zu beurteilenden Produkts massiv einschränkende Änderung der Bewilligung bedürfe

einer glaubwürdigen Begründung, welche nach wie vor fehle. Für die verfügte Änderung gebe es weder Regelungen noch eine einheitliche Praxis. Die Vorinstanz habe bereits vor Bekanntwerden der ersten resistenten Isolate in Schweizer Rebbergen bei den CAA-Fungiziden die Reduktion von 4 auf 3 Anwendungen umzusetzen begonnen, so dass diese Massnahme nicht mit dem Resistenzrisiko begründet werden könne. In der Schweiz bestehe entgegen der Auffassung der Vorinstanz kein Resistenzproblem bei CAA-Fungiziden, und alle notwendigen Massnahmen zur Prävention würden bereits befolgt. Die Vorinstanz habe denn auch in ihrem Schreiben vom 17. August 2007 offen gelegt, dass es ihr in Tat und Wahrheit um eine Vereinheitlichung und Vereinfachung der Anwendung gehe – und nicht etwa um die Verminderung des Resistenzrisikos. Dieses Risiko könne nicht zur Begründung der Reduktion der Anzahl von Behandlungen mit A._____ herangezogen werden. Eine solche Reduktion sei unbegründet und somit willkürlich. Der Umstand, dass andere Unternehmungen der Reduktion zugestimmt hätten, sei auf deren wirtschaftliche Interessen und nicht auf eine Einsicht in die Notwendigkeit der Reduktion zurückzuführen.

K.
Mit Zwischenverfügung vom 27. Oktober 2008 lud der Instruktionsrichter die Vorinstanz zur Einreichung einer Stellungnahme ein und forderte sie auf mitzuteilen, ob und allenfalls welche Beurteilungsstellen am vorinstanzlichen Verfahren beteiligt gewesen seien. Weiter schrieb der Instruktionsrichter das Gesuch um Gewährung der aufschiebenden Wirkung als gegenstandslos ab und verpflichtete die Beschwerdeführerin zur Leistung eines Verfahrenskostenvorschusses in Höhe von Fr. 2'500.- (B-act. 2); dieser wurde geleistet (B-act. 6).

L.
Mit Schreiben vom 27. November 2008 teilte die Vorinstanz dem Bundesverwaltungsgericht mit, dass am vorinstanzlichen Verfahren neben dem BLW keine andere Beurteilungsstelle im Sinne von Art. 55 Abs. 1 der Verordnung vom 18. Mai 2005 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln (PSMV, SR 916.161) beteiligt gewesen sei.

M.
In ihrer Vernehmlassung vom 19. Dezember 2008 beantragte die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde.

Einleitend fasste sie den Sachverhalt zusammen und nahm Stellung zu den massgeblichen Gesetzes- und Verordnungsbestimmungen. Zur Begründung ihres Antrags führte sie im Wesentlichen aus, nachdem in der Schweiz 2006 die ersten resistenten Isolate der CAA-Wirkstoffe festgestellt worden seien, erfülle das Produkt A._____ nicht mehr alle Bewilligungsvoraussetzungen nach Art. 10 Abs. 1 Bst. b PSMV in Verbindung mit Ziffer 6C-1 Abs. 3 des Anhangs 6 PSMV. Deshalb habe sie in Änderung der Bewilligung eine Reduktion von 4 auf 3 Anwendungen pro Jahr verfügt. Unter den gegebenen Umständen hätte sie gestützt auf Art. 23 Abs. 1 PSMV die Bewilligung auch widerrufen können, die blosse Reduktion der Anwendungen stelle eine mildere Massnahme dar. Die Beschränkung auf 3 Anwendungen pro Jahr führe dazu, dass eine Alternanz mit anderen Wirkstoffen im Verhältnis 1:3 erfolge. Die übrigen interessierten Firmen hätten dem BLW mitgeteilt, dass sie eine Strategie der Resistenzvorbeugung bevorzugten und die Anwendungsbeschränkung auf 3 Anwendungen jährlich für sämtliche Wirkstoffe der CAA-Gruppe als sinnvoll und notwendig erachteten. Somit setze das BLW mit der Anwendungsbeschränkung bzw. -reduktion den Grundsatz der von der European and Mediterranean Plant Protection Organization (EPPO) empfohlenen Resistenzstrategie um. Die Beschränkung sei zur Bekämpfung der Ausbreitung von Resistenzen und damit abnehmender Wirkung von CAA-Produkten notwendig. Auch die FRAC-Richtlinien würden Beschränkungen in der Anwendung empfehlen. Die Zulassungsstelle erteile ihre Bewilligungen allerdings allein gestützt auf die PSMV und berücksichtige dabei die Verhältnisse in der Schweiz. Es sei irrelevant, ob andere Staaten Anwendungsbeschränkungen verfügt hätten (B-act. 8).

N.
Mit Verfügung vom 6. Januar 2009 wurde den Beurteilungsstellen gemäss Art. 55 Abs. 1 PSMV Gelegenheit zur Einreichung einer Stellungnahme gegeben. Das Bundesamt für Gesundheit (BAG) und das Bundesamt für Umwelt (BAFU) verzichteten ausdrücklich auf eine Stellungnahme (B-act. 11); das Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) liess sich nicht vernehmen.

O.
In ihrer Replik vom 26. März 2009 wiederholte die Beschwerdeführerin die beschwerdeweise gestellten Rechtsbegehren (B-act. 14).

Ergänzend führte sie im Wesentlichen aus, seit Jahren komme das FRAC bezüglich dem Einsatz von CAA-Fungiziden in der Schweiz zum Schluss, dass die Resistenzfrequenz sehr tief sei. Das Produkt A._____ erfülle mit 4 Anwendungen pro Saison vollumfänglich die fünf von der EPPO empfohlenen Massnahmen zur Resistenzvermeidung. Mit 4 Anwendungen werde – bei insgesamt 8 bis 9 Behandlungen einer Kultur mit Pflanzenschutzmitteln – die geforderte Alternanz im Verhältnis 1:2 eingehalten. Das FRAC empfehle aufgrund des Resistenzmonitorings bei den CAA-Fungiziden weiterhin maximal vier Behandlungen. Im Gegensatz zu den Gruppen der Strobilurine und der Phenylamide werde das Resistenzrisiko bei den Wirkstoffen der CAA-Fungizide als mässig eingestuft. Zudem unterscheide sich die Ausgangslage bei den Sterolsynthesehemmern von jener bei den CAA-Fungiziden. Es sei unverständlich, dass die andern betroffenen Unternehmungen der Reduktion der Behandlungsanzahl nun zustimmten, obwohl sie oder ihre Produktelieferanten in der Arbeitsgruppe der FRAC die Notwendigkeit einer derartigen Reduktion verneint hätten. In den letzten zwei Jahren habe es sich gezeigt, dass eine vierte Applikation von A._____ in vielen Fällen erforderlich sei (B-act. 14).

P.
In ihrer Duplik vom 7. Mai 2009 beantragte die Vorinstanz weiterhin die Abweisung der Beschwerde (B-act. 16).

Zur Begründung ihres Antrags führte sie im Wesentlichen aus, die in Deutschland ergriffenen Massnahmen hätten offensichtlich nicht ausgereicht, um die Resistenzentwicklung in Schach zu halten. Die Pflanzenschutzorganisation EPPO empfehle eine abwechselnde Anwendung von CAA und andern Wirkstoffen im Verhältnis von 1:2, 1:3 oder tiefer. Die geeignete Alternanz ergebe sich nicht aus den EPPO-Richtlinien, sondern aus der konkreten Resistenzlage. Aufgrund der raschen Ausbreitung der Resistenzen des Falschen Mehltaus der Rebe gegen CAA-Fungizide in Europa beurteile sie eine Alternanz im Verhältnis von 1:3 als adäquat. Aus Ziff. 6 C-1 Abs. 3 Anhang PSMV ergebe sich, dass sie entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin nicht zuwarten dürfe, bis ein Resistenzproblem entstehe. Angesichts der raschen Ausbreitung der Resistenzen gegen CAA-Fungizide sei daher die Behandlungsanzahl auf maximal 3 pro Saison zu beschränken. Diese Entwicklung habe sich bereits im Resistenzmonitoring für das Jahr 2005 vom Januar 2006 manifestiert, weshalb

ab Mitte 2006 neue CAA-Fungizide nur noch mit maximal 3 Anwendungen pro Saison bewilligt worden seien. In einem zweiten Schritt habe das BLW bei bereits bewilligten CAA-Fungiziden eine entsprechende Reduktion verfügt. Die Empfehlung des FRAC "maximal 4 Anwendungen pro Saison" stelle die Grenze dar, die nicht überschritten werden sollte. Eine weitere Reduktion der Anwendungen in einem Staat wie die Schweiz, wo sich bereits Resistenzen gebildet hätten, stehe im Einklang mit den FRAC-Empfehlungen. Eine Strategie der Resistenzbekämpfung könne nur effizient sein, falls sie für sämtliche Produkte der gleichen Wirkstoff-Gruppe gelte. Dies hätten sämtliche Bewilligungsinhaber von CAA-Fungiziden – mit Ausnahme der Beschwerdeführerin – eingesehen und einer Resistenzstrategie zugestimmt, die auf Prävention beruhe und für alle Anbieter gelte. Es sei irrelevant, ob die Zustimmung auch aufgrund anderer Motive erfolgt sei. Es treffe nicht zu, dass die Reduktion der Anzahl von Anwendungen eine effiziente Behandlung des Falschen Mehltaus der Rebe verunmögliche oder erschwere. Den Anwendern stünden – neben den CAA-Fungiziden – viele andere Produkte für eine wirksame Behandlung zur Verfügung.

Q.
Auch in ihrer Eingabe vom 12. Juni 2009 hielt die Beschwerdeführerin an ihren Rechtsbegehren fest (B-act. 18).

Hinsichtlich der Vorbringen der Vorinstanz wurde im Wesentlichen ausgeführt, die CAA-Resistenzen in Deutschland würden in Schach gehalten, trotz oder gerade wegen der Möglichkeit, die CAA-Produkte bis zu vier Mal einsetzen zu können. Man gelange deshalb zum Schluss, dass das BLW massiv überreagiere. Da die Anwendung von Phenylamiden und Strobilurinen wegen Krankheitsbefall von offiziellen Stellen nicht mehr empfohlen werde, blieben nur noch wenige Produkte übrig. Aus Sicht der Beschwerdeführerin sei es deshalb unverantwortlich, wenn ohne wirkliche Notwendigkeit der Einsatz der besten "Waffe" eingeschränkt werden soll. Da im Jahre 2009 aufgrund früher Infektionen die Notwendigkeit bestanden habe, bereits Anfang bis Mitte Mai die erste Behandlung gegen den Falschen Mehltau zu applizieren, hätten viele Landwirte bereits anfangs Juni zweimal mit CAA-Fungiziden behandelt. Eine dritte und vierte Behandlung werde unausweichlich sein, wenn der Falsche Mehltau bis zum Schluss (letzte Behandlung Mitte August) in Schach gehalten werden soll.

R.
Die Vorinstanz bestätigte in ihrer Eingabe vom 14. Juli 2009 den Antrag auf Abweisung der Beschwerde (B-act. 20).

Sie führte im Wesentlichen aus, die im Labor aufgrund von Resistenzentwicklungen ermittelten Sensitivitätsänderungen führten in der Praxis nicht immer unmittelbar zu Wirkungsverlusten. Diese träten meistens progressiv mit der Zunahme der Resistenz in der Schaderreger-Population auf. Antiresistenzstrategien seien deshalb nur dann zweckmässig, wenn sie vor dem (sichtbaren) Wirkungsverlust von Fungiziden griffen. Aufgrund des Monitorings des FRAC habe sie eine rasche Ausbreitung der Resistenzen des Falschen Mehltaus der Rebe gegen CAA-Fungizide erkannt und gestützt darauf die bewilligte Aufwandmenge reduziert. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin dürfe nicht zugewartet werden, bis die Resistenzentwicklung zu Wirkungsverlusten auf dem Feld führe. Im Falle der Wirkungslosigkeit eines Produkts wäre die Reduktion der bewilligten Aufwandmenge ohnehin verspätet. In diesem Fall müssten die entsprechenden Bewilligungen widerrufen werden, da die Wirksamkeit eines Produkts eine Bewilligungsvoraussetzung sei (Art. 10 Abs. 1 Bst. b Ziff. 1 bzw. Ziff. 6C-1 Abs. 3 Anhang 6 PSMV). Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin bestehe ein breites Angebot an Fungizid-Gruppen bzw. Produkten, die bis Mitte August gegen den Falschen Mehltau eingesetzt werden könnten. Eine Rotation der verschiedenen Fungizid-Gruppen – unter Einhaltung der maximalen Anzahl Anwendungen – sei somit möglich und eine vierte Anwendung von CAA-Fungiziden nicht zwingend erforderlich.

S.
Nachdem die Beschwerdeführerin die mit prozessleitender Verfügung vom 16. Juli 2009 (B-act. 21) eingeräumte Gelegenheit zur Einreichung allfälliger weiterer Bemerkungen nicht genutzt hatte, schloss der Instruktionsrichter mit prozessleitender Verfügung vom 17. September 2009 den Schriftenwechsel.

T.
Auf die Vorbringen der Parteien ist – soweit erforderlich – in den nachfolgenden Erwägungen näher einzugehen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.
Angefochten ist die Verfügung des BLW vom 22. September 2008, mit welcher die Bewilligung vom 15. Mai 2007 für das Inverkehrbringen des Pflanzenschutzmittels A._____ insofern abgeändert worden ist, als die maximale Anzahl von Behandlungen pro Parzelle und Jahr mit Produkten aus derselben Wirkstoffgruppe von 4 auf 3 herabgesetzt wurde.

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 Bundesgesetzes vom 29. April 1998 über die Landwirtschaft (LwG, SR 910.1) und von 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, was das Sachgebiet betrifft, ist *in casu* nicht gegeben (Art. 32 VGG).

1.2 Die Beschwerdeführerin hat frist- und formgerecht Beschwerde erhoben (Art. 50 und 52 VwVG). Sie hat am Verfahren vor der Vorinstanz teilgenommen, ist durch die angefochtene Verfügung und als Inhaberin der Bewilligung für das Inverkehrbringen des Referenzproduktes A._____ besonders berührt. Die verfügte Änderung der Bewilligung (Reduktion der jährlichen Anwendungen von 4 auf 3) kann für die Beschwerdeführerin mit wirtschaftlichen Nachteilen verbunden sein. Ein derartiges tatsächliches, wirtschaftliches Interesse der Beschwerdeführerin an der teilweisen Aufhebung bzw. Abänderung der angefochtenen Verfügung ist nach ständiger Praxis und herrschender Lehre ausreichend (vgl. etwa ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2. Aufl., Zürich 1998, S. 194 Rz. 538 mit Hinweisen). Demnach ist die Beschwerdeführerin zur Beschwerde legitimiert (Art. 48 Abs. 1 VwVG; vgl. Urteile des Bundesverwaltungsgerichts [BVGer] C-599/2007 vom 16. November 2007, E. 2.2, und C-671/2007 vom 19. August 2008, E. 1.2, je mit Hinweisen).

1.3 Nachdem der eingeforderte Kostenvorschuss innert der gesetzten Frist geleistet worden ist, kann auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde eingetreten werden.

2.
Das System der nachträglichen Verwaltungsrechtspflege ist auf den Streitgegenstand begrenzt. Dieser bezeichnet im Beschwerdeverfahren den Umfang, in dem das mit der angefochtenen Verfügung geregelte Rechtsverhältnis umstritten ist. Zur Bestimmung des Streitgegenstands ist somit von der angefochtenen Verfügung, dem Anfechtungsobjekt, auszugehen. Dieses gibt den Rahmen des Streitgegenstands vor. Der Streitgegenstand kann nicht über diesen Rahmen hinausgehen, braucht ihn aber nicht auszufüllen (BGE 131 II 200 E. 3.2; vgl. auch André Moser/Michael Beusch/Lorenz Kneubühler, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Basel 2008, S. 26 Rz. 2.8).

Vorliegend sind Anfechtungs- und Streitgegenstand nicht identisch, da die Bewilligung vom 22. September 2008 nicht in ihrer Gesamtheit angefochten wird. Die zu beurteilende Beschwerde beschränkt sich auf die Frage nach der Rechtmässigkeit der Auflage "SPa 1: Zur Vermeidung einer Resistenzbildung maximal 3 Behandlungen pro Parzelle und Jahr mit Produkten aus derselben Wirkstoffgruppe" der Bewilligung des Fungizids A._____ (Produkte-Nr./Version ____/_).

Die Frage, ob die Vorinstanz im Zusammenhang mit der Bewilligung des Produktes H._____ korrekt vorgegangen sei, bildete nicht Gegenstand der angefochtenen Verfügung und liegt damit ausserhalb des Anfechtungs- und möglichen Streitgegenstandes. Hierauf ist im Folgenden nicht einzugehen.

2.1 Streitig und zu prüfen ist demnach einzig die Frage, ob die von Amtes wegen am 22. September 2008 verfügte Änderung der Anwendungsauflage resp. die Reduktion der Behandlungen rechtens ist oder ob das Produkt A._____ entsprechend der Bewilligung vom 15. Mai 2007 (Produkte-Nr./Version ____/_) weiterhin mit der Auflage von 4 Behandlungen pro Jahr zugelassen werden kann.

2.2 Das Bundesverwaltungsgericht prüft die Verletzung von Bundesrecht einschliesslich der Überschreitung oder des Missbrauchs des Ermessens, die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtser-

heblichen Sachverhalts und die Unangemessenheit, wenn nicht eine kantonale Behörde als Beschwerdeinstanz verfügt hat (Art. 49 VwVG).

2.3 Nach der Rechtsprechung hat auch eine Rechtsmittelbehörde, der volle Kognition zusteht, in Ermessensfragen einen Entscheidungsspielraum der Vorinstanz zu respektieren. Sie hat eine unangemessene Entscheidung zu korrigieren, kann aber der Vorinstanz die Wahl unter mehreren angemessenen Lösungen überlassen (BGE 133 II 35 E. 3). Das Bundesverwaltungsgericht hat daher nur den Entscheid der unteren Instanz zu überprüfen und sich nicht an deren Stelle zu setzen (vgl. BGE 126 V 75 E. 6). Insbesondere dann, wenn die Ermessensausübung, die Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe oder die Sachverhaltswürdigung hoch stehende, spezialisierte technische oder wissenschaftliche Kenntnisse erfordert, ist eine Zurückhaltung des Gerichts bei der Überprüfung vorinstanzlicher Bewertungen angezeigt (vgl. BGE 135 II 296 E. 4.4.3, BGE 133 II 35 E. 3, BGE 128 V 159 E. 3b/cc). Es stellt daher keine unzulässige Kognitionsbeschränkung dar, wenn das Gericht – das nicht als Fachgericht ausgestaltet ist – nicht ohne Not von der Auffassung der Vorinstanz abweicht, soweit es um die Beurteilung technischer, wirtschaftlicher oder wissenschaftlicher Spezialfragen geht, in denen die Vorinstanz über ein besonderes Fachwissen verfügt (vgl. BGE 135 II 296 E. 4.4.3, BGE 133 II 35 E. 3 mit Hinweisen; siehe zum Ganzen auch Yvo Hangartner, Behördenrechtliche Kognitionsbeschränkungen in der Verwaltungsrechtspflege, in: Benoît Bovay/Minh Son Nguyen [Hrsg.], Mélanges en l'honneur de Pierre Moor, Bern 2005, S. 326 f.; Reto Feller/Markus Müller, Die Prüfungszuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts – Probleme der praktischen Umsetzung, *in:* Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht [ZBl] 110/2009 S. 442 ff.).

2.4 Soweit sich im vorliegenden Verfahren im Zusammenhang mit der Resistenzentwicklung aufgrund des Einsatzes von CAA komplexe agrochemische Fragen stellen, weicht das Bundesverwaltungsgericht daher nicht ohne Not von der Auffassung der Vorinstanz ab, die als spezialisierte Behörde über besonderes Fachwissen verfügt. Im Übrigen ist die angefochtene Verfügung ohne Zurückhaltung zu überprüfen.

2.5 Das Bundesverwaltungsgericht ist gemäss dem Grundsatz der Rechtsanwendung von Amtes wegen nicht an die Begründung der

Begehren der Parteien gebunden (Art. 62 Abs. 4 VwVG) und kann die Beschwerde auch aus anderen als den geltend gemachten Gründen gutheissen oder den angefochtenen Entscheid im Ergebnis mit einer Begründung bestätigen, die von jener der Vorinstanz abweicht (vgl. FRITZ GYGI, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Auflage, Bern 1983, S. 212).

3.
Im Folgenden ist vorab darzulegen, welche Rechtsnormen vorliegend zur Anwendung gelangen. Vorschriften über den Umgang mit Pflanzenschutzmitteln finden sich sowohl in der Chemikalien- als auch in der Landwirtschaftsgesetzgebung.

3.1 Gemäss Art. 6 Bst. b des Bundesgesetzes vom 15. Dezember 2000 über den Schutz vor gefährlichen Stoffen und Zubereitungen (ChemG, SR 813.1) bedarf das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln einer behördlichen Zulassung. Diese wird erteilt, wenn ein derartiges Produkt bei der vorgesehenen Verwendung insbesondere keine unannehmbaren Nebenwirkungen auf die Gesundheit des Menschen oder von Nutz- und Haustieren hat (Art. 11 Abs. 1 ChemG). Die Zulassungsarten und -verfahren sowie die Ausnahmen von der Zulassungspflicht werden in der Landwirtschaftsgesetzgebung geregelt, wobei der Bundesrat beim Erlass der entsprechenden Ausführungsbestimmungen den Gesundheitsschutz im Sinne des Chemikaliengesetzes zu berücksichtigen hat (Art. 11 Abs. 2 ChemG).

3.2 Gestützt auf das Landwirtschaftsgesetz erlässt der Bundesrat Vorschriften über die Einfuhr und das Inverkehrbringen von landwirtschaftlichen Hilfsstoffen (Art. 160 Abs. 1 LwG). Darunter fallen insbesondere auch Pflanzenschutzmittel (Art. 158 Abs. 1 LwG). Diese dürfen nur eingeführt oder in Verkehr gebracht werden, wenn sie sich zur vorgesehenen Verwendung eignen, bei vorschriftsgemässer Verwendung keine unannehmbaren Nebenwirkungen haben und Gewähr dafür bieten, dass damit behandelte Ausgangsprodukte Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände ergeben, welche die Anforderungen der Lebensmittelgesetzgebung erfüllen (Art. 159 Abs. 1 LwG). Diese Voraussetzungen müssen kumulativ erfüllt sein.

3.3 Gestützt auf diese gesetzlichen Grundlagen hat der Bundesrat im Rahmen der PSMV detaillierte Vorschriften über die Zulassung und das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln erlassen.

Gemäss Art. 4 Abs. 1 PSMV dürfen Pflanzenschutzmittel nur dann in Verkehr gebracht werden, wenn sie zugelassen sind (abgesehen von Ausnahmen, die im vorliegenden Verfahren ohne Belang sind). Die Zulassungspflicht soll sicherstellen, dass Pflanzenschutzmittel hinreichend geeignet sind und bei vorschriftsgemässem Umgang keine unannehmbaren Nebenwirkungen auf Mensch, Tier und Umwelt haben (Art. 1 PSMV). Die Zulassung wird jeweils für ein bestimmtes Pflanzenschutzmittel in einer bestimmten Zusammensetzung, mit einem bestimmten Handelsnamen, für bestimmte Verwendungszwecke, einer bestimmten Herstellerin erteilt (Art. 4 Abs. 2 Bst. a bis d PSMV). Für Pflanzenschutzmittel gibt es drei Arten der Zulassung: Die Zulassung aufgrund eines Bewilligungsverfahrens (Art. 5 Abs. 1 Bst. a PSMV), die Zulassung zur Bewältigung von Ausnahmesituationen (Art. 5 Abs. 1 Bst. b PSMV) und die Zulassung durch Aufnahme in eine Liste von im Ausland zugelassenen Pflanzenschutzmitteln, die in der Schweiz bewilligten Pflanzenschutzmitteln entsprechen (Art. 5 Abs. 1 Bst. c PSMV). Das Bewilligungsverfahren gemäss Art. 5 Abs. 1 Bst. a PSMV wird insbesondere in den Art. 11 bis 29 PSMV einlässlich geregelt.

3.4 Gemäss Art. 10 Abs. 1 Bst. b PSMV wird ein Pflanzenschutzmittel bewilligt, wenn alle im Produkt enthaltenen Wirkstoffe in Anhang 1 PSMV aufgenommen sind (Abs. 1 Bst. a) und nach dem jeweiligen Stand der wissenschaftlichen und technischen Kenntnisse und den Anforderungen nach den Anhängen 2 und 3 PSMV sichergestellt ist, dass es bei sachgemässer Anwendung und im Hinblick auf alle normalen Verhältnisse, unter denen es angewendet wird, sowie im Hinblick auf die Folgen dieser Anwendung hinreichend geeignet ist (Abs. 1 Bst. b Ziff. 1) und keine unannehmbaren Nebenwirkungen auf die Umwelt, auf Kulturpflanzen oder Erntegüter sowie auf die Gesundheit von Mensch und Tier hat (Abs. 1 Bst. b Ziff. 2, 4 und 5). Die Bewilligungsvoraussetzungen werden im Anhang 6 PSMV konkretisiert (vgl. Art. 10 Abs. 2 PSMV).

Nach Ziff. 6C-1 (allgemeine Grundsätze) Abs. 1 des Anhangs 6 PSMV (einheitliche Grundsätze für die Bewertung und Zulassung von Pflanzenschutzmitteln) ist die von der Zulassungsstelle erteilte Bewilligung gegebenenfalls mit Auflagen, Bedingungen oder Beschränkungen zu verbinden, wobei Art und Schwere dieser Massnahmen auf Grund von Art und Umfang des Nutzens und der Risiken, die zu erwarten sind, zu bestimmen sind und angemessen sein müssen. Gemäss Ziff. 6C-1 Abs. 3 Anhang 6 stellen die Beurteilungsstellen sicher, dass die be-

willigte Aufwandmenge, ausgedrückt als Dosierung und Anzahl der Anwendungen, die zur Erzielung der gewünschten Wirkung erforderliche Mindestmenge ist, auch wenn eine grössere Menge keine unzulässigen Auswirkungen auf die Gesundheit von Mensch und Tier sowie für die Umwelt mit sich bringen würde. Die bewilligte Aufwandmenge richtet sich nach den Auflagen in Bezug auf Landwirtschaft, Pflanzenschutz und Umwelt – einschliesslich der Witterungsverhältnisse – in den Regionen, für die die Bewilligung gewährt wurde. Allerdings dürfen Dosierung und Anzahl der Anwendungen nicht zu unerwünschten Wirkungen wie Resistenzbildung führen.

3.5 Die Bewilligung wird in Form einer förmlichen Dauerrechtsverfügung erteilt. Verfügungen regeln ein Rechtsverhältnis in verbindlicher Art und Weise. Diese Verbindlichkeit äussert sich zunächst als Rechtswirksamkeit, Rechtskraft und Rechtsbeständigkeit. Durch die Rechtswirksamkeit darf von den eingeräumten Befugnissen Gebrauch gemacht werden, bzw. werden die darin festgesetzten Rechte und Pflichten rechtlich verbindlich. Bei der Rechtskraft wird in der Lehre und Rechtsprechung zwischen materieller und formeller Rechtskraft unterschieden: Ist die Verfügung mit keinem ordentlichen Rechtsmittel mehr anfechtbar, wird sie formell rechtskräftig. Aus der formellen fliesst die materielle Rechtskraft, d.h. eine Verfügung kann mit ordentlichen Rechtsmitteln nicht erneut zum Gegenstand eines Justizverfahrens gemacht werden. Der Begriff der materiellen Rechtskraft eignet sich jedoch nicht für die Anwendung im Verwaltungsrecht, weil Verfügungen angesichts sich ändernder tatsächlicher und rechtlicher Verhältnisse nicht grundsätzlich unumstösslich sein können. Da verwaltungsrechtliche Verfügungen unter bestimmten Umständen abänderbar sein müssen, spricht man im Verwaltungsrecht von Rechtsbeständigkeit. Die Rechtsbeständigkeit einer formell rechtskräftigen Verfügung äussert sich darin, dass sie nur unter bestimmten Voraussetzungen einseitig aufgehoben oder zum Nachteil des Adressaten abgeändert werden darf (vgl. zum Ganzen etwa PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Bern 2009, S. 283 f. Rz. 5 f.).

3.6 Die Terminologie bezüglich der Abänderung von Verfügungen ist in Lehre und Rechtsprechung nicht einheitlich; es werden Begriffe wie Widerruf, Änderung, Revision, Wiedererwägung u.a. verwendet, ohne dass immer der gleiche zugrunde liegende Sachverhalt gemeint ist. Allgemein Einigkeit herrscht aber darüber, dass immer in einem ersten

Schritt geprüft werden muss, ob ausreichende Gründe für ein Rückkommen auf eine formell rechtskräftige Verfügung bestehen, und in einem zweiten Schritt, ob ausreichende Gründe vorliegen, die – der formellen Rechtskraft nunmehr entkleidete – Verfügung in der Sache zu ändern. Werden die Voraussetzungen für die Abänderung einer Verfügung spezialgesetzlich näher umschrieben, so ist bei der Beurteilung der Zulässigkeit einer Änderung oder eines teilweisen Widerrufs in erster Linie auf die rechtssatzmässige Regelung abzustellen. (vgl. TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., S. 290 ff. Rz. 29 ff.).

3.7 Die Pflanzenschutzmittelverordnung regelt in Art. 21 ff. PSMV die Überprüfung, die Änderung und den Widerruf von Bewilligungen.

3.7.1 Die Zulassungsstelle kann eine Bewilligung jederzeit überprüfen (Art. 21 Abs. 1 PSMV). Gemäss Art. 21 Abs. 2 PSMV *muss* sie eine Überprüfung vornehmen, wenn ihr neue Informationen vorliegen oder wenn es Anzeichen dafür gibt, dass die Bewilligungsvoraussetzungen nicht mehr erfüllt sind. Zu diesem Zweck verlangt sie von sich aus oder auf Antrag einer Beurteilungsstelle von der Bewilligungsinhaberin zusätzliche Informationen, Unterlagen oder Abklärungen, die für die Überprüfung notwendig sind (Art. 21 Abs. 3 PSMV). Art. 21 PSMV enthält keine Vorschriften darüber, welche Massnahmen in Folge einer Überprüfung der Bewilligung zulässig sind.

3.7.2 Auf begründetes Gesuch der Bewilligungsinhaberin hin kann eine Bewilligung geändert oder mit Auflagen versehen werden, sofern die Bewilligungsvoraussetzungen weiter erfüllt sind (Art. 22 Abs. 1 PSMV). Zudem kann die Zulassungsstelle von sich aus oder auf Antrag einer Beurteilungsstelle eine Bewilligung ändern, wenn dies nach dem neuesten Stand von Wissenschaft und Technik zum Schutz von Mensch, Tier und Umwelt erforderlich ist (Art. 22 Abs. 2 PSMV). Die Änderung wird durch die Zulassungsstelle verfügt (Art. 56 Abs. 4 PSMV).

3.7.3 In Art. 23 Abs. 1 Bst. a bis j PSMV werden in einer ausführlichen Liste die Voraussetzungen für den Widerruf der Bewilligung geregelt. Die genannten Gründe für den Widerruf einer Verfügung dienen – im Einklang mit dem Zweckartikel der Pflanzenschutzmittelverordnung (Art. 1 PSMV) – alle dem Schutz von Mensch, Tier und Umwelt vor möglichen Gefahren, die vom Einsatz eines bereits bewilligten Pflanzenschutzmittels ausgehen könnten (vgl. Erläuterungen vom 18. Juni 2003 zur PSMV, S. 9 f.). Nur solche Produkte, die nach dem

neusten Stand von Wissenschaft und Technik ausreichend sicher und wirksam sind, sollen in Verkehr gebracht werden. Als mögliche Widerrufsgründe werden sowohl Fälle aufgeführt, in denen die Verfügung bereits ursprünglich fehlerhaft war (z.B. der Fall, in dem die Verfügung aufgrund falscher oder irreführender Angaben ausgestellt wurde, Art. 23 Abs. 1 Bst. e), als auch solche, in denen die Bewilligung aufgrund von Änderungen der tatsächlichen Verhältnisse nachträglich fehlerhaft wurde (z. B. Bst. a, b, c, d, h, i und j). Gemäss Art. 23 Abs. 1 Bst. c PSMV widerruft die Zulassungsstelle eine Bewilligung von sich aus oder auf Antrag einer Beurteilungsstelle, wenn ein bewilligtes Pflanzenschutzmittel die Bewilligungsvoraussetzungen nicht mehr erfüllt. Ein Widerruf ist etwa auch dann zulässig, wenn die Bewilligungsnehmerin entgegen dem Bewilligungsinhalt handelt (Bst. f) oder entgegen der Aufforderung der Bewilligungsbehörde zusätzliche Angaben nicht rechtzeitig vorlegt (Bst. g).

4.
Das vorliegend zu beurteilende Fungizid A._____ wurde auf Gesuch vom 10. Januar 2001 hin erstmals am 20. November 2001 (provisorisch) zugelassen; in einem Nebenpunkt (Auflage) der Bewilligung wurden maximal 4 Anwendungen pro Jahr gestattet. Am 29. April 2003 erteilte das BLW die definitive Bewilligung, die in der Folge mehrmals erneuert bzw. ergänzt wurde. Die letzte Bewilligungsurkunde, welche mit der Auflage von maximal 4 Behandlungen jährlich versehen war, datiert vom 15. Mai 2007 (Version 5).

Mit der angefochtenen Verfügung vom 22. September 2008 änderte die Vorinstanz von Amtes wegen die Bewilligung, indem sie im Sinne einer Auflage die Zahl der jährlich maximal zulässigen Anwendungen auf 3 reduzierte. Diese Anordnung begründete die Vorinstanz im Wesentlichen mit der Gefahr der Entwicklung von Resistenzen gegen den Wirkstoff I._____. Da die Bewilligung vom 15. Mai 2007 nicht auf Gesuch der Beschwerdeführerin hin geändert wurde, ist zu prüfen, ob eine Änderung der fraglichen Bewilligung von Amtes wegen zulässig war.

4.1 Vorab stellt sich die Frage, ob die Vorinstanz gemäss Art. 21 PSMV befugt oder gar verpflichtet war, eine Überprüfung der Bewilligung vorzunehmen.

4.1.1 Im Jahre 2005 wurden laut dem FRAC in Frankreich und in Deutschland die ersten resistenten Isolate des Falschen Mehltaus der

Rebe gegen den Wirkstoff I._____ festgestellt. Bei den gegen I._____ resistenten Isolaten zeigte sich eine Resistenz gegen sämtliche Wirkstoffe der CAA-Fungizidgruppe (Kreuzresistenz). 2006 fand man erstmals in der Schweiz, Österreich und Portugal resistente Isolate des Falschen Mehltaus der Rebe gegen die Wirkstoffe der CAA-Fungizidgruppe, und in gewissen Regionen Frankreichs und in Deutschland wurde eine Zunahme der Resistenzen festgestellt. Zusätzlich wurden auch in Italien und ein Jahr später (2007) auch in Spanien resistente Isolate des Falschen Mehltaus gegen die Wirkstoffe der CAA-Fungizide entdeckt (VB act. 7 bis 9; vgl. auch http://www.frac.info/frac/work/work_CAA.htm, zuletzt besucht am 3. Juni 2010). Ein Vergleich der im Jahre 2005 und 2008 vorhandenen Resistenzen zeigt eine rasche Ausbreitung der Resistenzen des Falschen Mehltaus der Rebe gegen CAA-Fungizide (VB act. 7 und B-act. 14, Beilage 2, http://www.frac.info/frac/work/work_CAA.htm, zuletzt besucht am 3. Juni 2010).

4.1.2 Die Entwicklung von Resistenzen führt dazu, dass die Wirksamkeit der die Resistenzen verursachenden Fungizide abnimmt und schliesslich ganz wegfallen kann. Die vorstehenden Ausführungen zeigen, dass sich die Resistenzen des Falschen Mehltaus der Rebe gegen die CAA-Fungizidgruppe in den letzten Jahren rasch ausgebreitet haben, so dass zu erwarten ist, dass die Wirksamkeit des Pflanzenschutzmittels A._____ beeinträchtigt wird.

Zu den Bewilligungsvoraussetzungen gemäss Art. 10 PSMG gehört insbesondere auch, dass ein Produkt für die vorgesehene Anwendung hinreichend geeignet ist. Dies ist nur dann der Fall, wenn seine Wirksamkeit nachgewiesen ist. Steht zu befürchten, dass die ausreichende Wirksamkeit – etwa in Folge von Resistenzentwicklungen – wegfallen könnte, so sind eine Überprüfung der Bewilligung und allenfalls die Anordnung geeigneter Massnahmen angezeigt. Dieses Vorgehen rechtfertigt sich aufgrund des im Gesundheitspolizei- und Umweltrecht zu beachtenden Vorsorgeprinzips (vgl. etwa VPB 69.23, E. 5.4; Art. 1 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz [USG, SR 814.01]) und dient der Sicherstellung der nachhaltigen Entwicklung, kann doch die Anwendung ungenügend wirksamer Pflanzenschutzmittel zu inakzeptablen Belastungen der Umwelt und der Gesundheit führen (zur Nachhaltigkeit etwa Art. 73 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV, SR 101]).

Vorliegend ist damit ohne Bedeutung, dass die Resistenzbildung im Zeitpunkt des Erlasses der angefochtenen Verfügung in der Schweiz erst wenig fortgeschritten war. Die Vorinstanz war gemäss Art. 21 Abs. 2 PSMV verpflichtet, die Bewilligung für das Fungizid A._____ zu überprüfen, da ihr neue Informationen vorlagen und es Anzeichen dafür gab, dass die Bewilligungsvoraussetzungen nicht mehr (vollständig) erfüllt sein könnten.

4.1.3 Zusammenfassend ist demnach festzuhalten, dass ausreichende Gründe für ein Rückkommen auf die Bewilligung vom 15. Mai 2007 im Sinne einer Überprüfung gemäss Art. 21 Abs. 2 PSMV bestanden haben.

4.2 Die Vorinstanz hat die angeordnete Änderung der Bewilligung auf Art. 23 PSMV (Widerruf) abgestützt. Nachfolgend ist daher zu prüfen, ob aufgrund der Überprüfung ein teilweiser Widerruf in Anwendung dieser Bestimmung zulässig war.

4.2.1 Nicht ausdrücklich geregelt wird in Art. 23 PSMV, ob auch nur Teile einer Bewilligung – wie vorliegend im Zusammenhang mit der Reduktion der zulässigen Behandlungen pro Parzelle und Jahr von 4 auf 3 – widerrufen werden können. Nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit muss dies dann möglich sein, wenn sich mögliche Gefahren für Mensch, Tier und Umwelt oder eine ungenügende Wirksamkeit nur bei gewissen Anwendungsmöglichkeiten realisieren. Entscheidend für die Abgrenzung zwischen einer Änderung und (allenfalls teilweisem) Widerruf ist, ob festgestellte Mängel oder Unstimmigkeiten in der Zulassung in einer Weise den Gesundheits- und umweltpolizeilichen Anliegen zuwiderlaufen, dass die Bewilligungsvoraussetzungen nicht (mehr) als gegeben angesehen werden können (vgl. Urteil der Eidgenössischen Rekurskommission für Chemikalien [REKO CHEM] CHEM 06.007 vom 12. September 2006 E. 5.1.2). Ist dies der Fall, so ist von einem teilweisen Widerruf im Sinne von Art. 23 Abs. 1 Bst. c PSMV auszugehen.

4.2.2 Wie bereits festgehalten wurde (vgl. E. 4.1.2 hiervor), ist aufgrund der festgestellten Resistenzentwicklung davon auszugehen, dass die Bewilligung vom 15. Mai 2007, in welcher 4 Anwendungen pro Parzelle und Jahr zugelassen worden waren, die Bewilligungsvoraussetzungen nicht mehr erfüllt. Das Produkt A._____ entspricht nicht mehr allen Voraussetzungen von Art. 10 Abs. 1 Bst. b in Verbindung mit Ziff. 6C-1 Abs. 3 des Anhangs 6 PSMV, ist doch das

Risiko einer Resistenzbildung in der Schweiz festgestellt worden. Unter diesen Umständen war die Vorinstanz gehalten, gestützt auf Art. 23 Abs. 1 Bst. c PSMV die Bewilligung teilweise zu widerrufen und der Gefahrenlage anzupassen.

4.2.3 Ergänzend sei festgehalten, dass aufgrund der Gefahren, die von der Verwendung eines Pflanzenschutzmittels ausgehen, das infolge einer Resistenzbildung nicht mehr ausreichende Wirkungen zeigt, auch eine Änderung der Bewilligung in Anwendung von Art. 22 Abs. 2 PSMV zulässig wäre. Da die Wirksamkeit des zu beurteilenden Produktes nach dem neuesten Stand der agrarwissenschaftlichen Erkenntnisse von Resistenzen bedroht ist, die teilweise im benachbarten Ausland bereits in grösserem Ausmass eingetreten sind, war die Vorinstanz berechtigt, die zum Schutz von Mensch und Umwelt erforderlichen Anpassungen der Bewilligung zu verfügen.

5.
Zu prüfen bleibt, ob die zur Sicherstellung der gesetzlichen Vorgaben getroffene Massnahme, also die Reduktion der zulässigen Anwendungen pro Parzelle und Jahr von 4 auf 3, rechtmässig ist. Angesichts der Rügen der Beschwerdeführerin ist dabei vorab abzuklären, ob sich diese Anordnung auf eine ausreichende Rechtsgrundlage stützen kann (E. 5.1 hiernach). Anschliessend ist die Verhältnismässigkeit der Massnahme zu überprüfen (E. 5.2 hiernach).

5.1 Nach dem Grundsatz der Gesetzmässigkeit bedarf jedes staatliche Handeln einer gesetzlichen Grundlage (vgl. Art. 5 Abs. 1 BV). Inhaltlich gebietet das Gesetzmässigkeitsprinzip, dass staatliches Handeln insbesondere auf einem Rechtssatz (generell-abstrakter Struktur) von genügender Normstufe und genügender Bestimmtheit zu beruhen hat (vgl. TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 19 N. 1). Das Erfordernis der genügenden Normstufe erfüllt neben der rechtsstaatlichen regelmässig auch eine demokratische Funktion. Alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen sind in der Form eines Gesetzes zu erlassen (vgl. Art. 164 Abs. 1 und Art. 141 Abs. 1 Bst. a BV; vgl. TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 19 N. 4; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Zürich 2006, N. 394).

5.1.1 Wie bereits ausgeführt wurde (vgl. E. 3.1 hiervor), sieht Art. 6 Bst. b ChemG vor, dass das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln einer Zulassung (insb. Bewilligung) bedarf, die nur erteilt

werden kann, wenn die in Art. 11 ChemG genannten Voraussetzungen erfüllt sind (insbesondere keine unannehmbaren Nebenwirkungen auf die Gesundheit des Menschen oder von Nutz- und Haustieren).

Auf Ebene des formellen Gesetzes ist damit die Bewilligungspflicht für das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln festgelegt und es werden – in allgemeiner Weise – die Voraussetzungen umschrieben, unter welchen eine Bewilligung erteilt werden kann. Damit sind nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts die wichtigsten Elemente der Regelung des Pflanzenschutzmittelrechts vorgegeben. Angesichts der hoch technischen und wissenschaftlichen Fragen, die sich bei der Erteilung wie auch beim Entzug von Bewilligungen im Einzelfall regelmässig stellen, ist nicht zu beanstanden, dass der Gesetzgeber den Erlass von Detailregelungen an den Bundesrat delegiert hat.

5.1.2 Gemäss Art. 160 LwG obliegt es dem Bundesrat, Vorschriften über das Inverkehrbringen von Produktionsmitteln – und damit auch Pflanzenschutzmitteln (Art. 158 Abs. 1 LwG) – zu erlassen. Ebenso hat er deren Verwendung zu regeln (Art. 159*a* LWG). Mit diesen Vorschriften hat der Gesetzgeber dem Bundesrat für die Regelung der Einzelheiten des Pflanzenschutzrechts einen weiten Rechtsetzungsspielraum eingeräumt. Dies gilt insbesondere auch für die Frage, wie die Einhaltung der materiellen Vorgaben (Art. 11 ChemG) durchgesetzt werden soll. Im Folgenden ist diesem Spielraum Rechnung zu tragen, sind doch Bundesgesetze gemäss Art. 190 BV (in der seit 1. Januar 2007 geltenden Fassung [bis dahin Art. 191 BV]) für die rechtsanwendenden Behörden massgebend.

Gemäss Art. 16 Abs. 3 Bst. g PSMV sind mit der Erteilung einer Bewilligung die Verwendbarkeit des Pflanzenschutzmittels und die Auflagen zu seiner Anwendung festzulegen. Im Rahmen des teilweisen Widerrufs oder der Änderung einer Bewilligung (Art. 22 und 23 PSMV) können auch die ursprünglich verfügten Auflagen angepasst werden, bilden diese doch Teil der Bewilligung (Nebenbestimmungen). Welche Auflagen im Einzelfall festzulegen sind, legt die PSMV nicht ausdrücklich fest. Vielmehr obliegt es der Zulassungsstelle, die im Einzelfall angezeigten Anordnungen in Anwendung der verordnungsmässig vorgegebenen Bewilligungsvoraussetzungen zu treffen. Dabei kommt ihr ein relativ weites Ermessen zu, dass sie pflichtgemäss, insbesondere verhältnismässig auszuüben hat. Diese Ordnung ist nicht zu beanstanden, können sich doch aufgrund der Besonderheiten verschie-

dener Pflanzenschutzmittel unterschiedlichste Regelungsbedürfnisse ergeben. Die im Einzelfall angezeigten Massnahmen lassen sich nur aufgrund hochstehender wissenschaftlicher und technischer Kenntnisse bestimmen.

5.1.3 Damit steht fest, dass sich die Vorinstanz bei der Anordnung einer Reduktion der zulässigen Anwendungen des zu beurteilenden Produktes auf eine ausreichende Rechtsgrundlage stützen konnte. Dabei bildet Art. 10 Abs. 1 Bst. b PSMV in Verbindung mit Ziff. 6C-1 Abs. 3 des Anhangs 6 PSMV den Rahmen, in welchem die Vorinstanz nach pflichtgemässem Ermessen vorzugehen hatte.

5.2 Mit dem Vorliegen einer genügenden Rechtsgrundlage kann es jedoch noch nicht sein Bewenden haben. Vielmehr ist im Weiteren zu prüfen, ob die getroffene Anordnung im öffentlichen Interesse liegt und sich als verhältnismässig erweist (vgl. Art. 5 Abs. 1 BV).

In diesem Zusammenhang ist auch die Rüge der Beschwerdeführerin zu prüfen, die Reduktion auf 3 Anwendungen sei nicht zulässig, da ihr erst vor kurzem, am 15. Mai 2007, noch 4 Anwendungen bewilligt worden seien. Mit dieser Rüge macht die Beschwerdeführerin sinngemäss geltend, der teilweise Widerruf der Bewilligung vom 15. Mai 2007 widerspreche Treu und Glauben bzw. verletze ihr berechtigtes Vertrauen in den Bestand der Bewilligung vom 15. Mai 2007. Da der Vertrauensschutz nur dann dem Widerruf einer Bewilligung entgegensteht, wenn die Interessen der Bewilligungsinhaberin an der Wahrung der Rechtssicherheit die öffentlichen Interesse an der Durchsetzung des objektiv richtigen Rechts überwiegen (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 997*a*) rechtfertigt es sich, diese Interessenabwägung im Zusammenhang mit der Prüfung der Verhältnismässigkeit der Massnahme vorzunehmen (so auch HÄFELIN/ MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 565).

Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit fordert, dass Verwaltungsmassnahmen zur Verwirklichung des im öffentlichen Interesses liegenden Ziels geeignet und notwendig sind. Ausserdem muss der angestrebte Zweck in einem vernünftigen Verhältnis zu den Belastungen stehen, die den Privaten auferlegt werden (vgl. etwa BGE 130 I 16 E. 5).

5.2.1 Eine Verwaltungsmassnahme muss geeignet sein, das im öffentlichen Interesse angestrebte Ziel zu erreichen. Demzufolge ist als

erstes die Zwecktauglichkeit (vgl. BGE 130 I 140 E. 5.3.6) der von der Vorinstanz ergriffenen Massnahme der Reduktion der Anwendungen von 4 auf 3 pro Parzelle und Jahr zu prüfen.

Resistente Populationen von Schadorganismen entstehen durch den Selektionsdruck, der durch wiederholte Anwendung einer Pflanzenschutzmittel-Wirkstoffgruppe hervorgerufen wird. Häufigkeit und Geschwindigkeit der Entwicklung resistenter Populationen hängen vom Wirkungsmechanismus der Substanz und vom Schadorganismus (Generationsfolge, Rassenbildung) ab. Durch den Einsatz von geeigneten Resistenzmanagementstrategien ist der Entwicklung von Resistenzen vorzubeugen. Eine solche Strategie kann nebst dem Wechsel von Wirkstoffen und Wirkstoffkombinationen auch in der Reduktion der Behandlungshäufigkeit liegen (vgl. www.landwirtschaft mlr.baden-wuerttemberg.de > Landwirtschaft > Rechtsgrundlagen > Pflanzenproduktion > Verordnungen Bund > gute fachliche Praxis im Pflanzenschutz, S. 44; zuletzt besucht am 3. Juni 2010). Die Reduktion der Anwendungen ist demnach eine geeignete Massnahme, um die im öffentlichen Interesse liegende Eindämmung der Ausbreitung von Resistenzen des Falschen Mehltaus gegen Fungizide der CAA-Gruppe zu erreichen. Entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführerin dient die angefochtene Massnahme ohne Zweifel der Resistenzbekämpfung und nicht etwa bloss der Vereinfachung und Vereinheitlichung des Verwaltungshandelns.

5.2.2 Als weiteres Element des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit ist nachfolgend zu prüfen, ob die Vorgehensweise der Vorinstanz erforderlich gewesen ist (Angemessenheit; vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 591 ff.).

5.2.2.1 Anhand der "Monitorings" des FRAC lässt sich die relativ rasche Ausbreitung der Resistenzen des Falschen Mehltaus der Rebe gegen CAA-Fungizide ohne weiteres erkennen. Dass die Vorinstanz gestützt auf die entsprechenden Proben die ursprünglich am 15. Mai 2007 bewilligte Aufwandmenge mit Verfügung vom 22. September 2008 auf 3 Anwendungen reduziert hat, lässt sich unter diesen Umständen nicht beanstanden und stellt eine erforderliche Massnahme dar. Wie die Vorinstanz im Rahmen ihrer Eingabe vom 14. Juli 2009 (B-act. 20) zu Recht ausgeführt hatte, durfte sie bei dieser Sachlage keineswegs zuwarten, bis die Resistenzentwicklung zu Wirkungsverlusten auf dem Feld führt. Antiresistenzmanagement-

strategien können nur dann von Erfolg gekrönt sein, wenn deren Umsetzung zeitlich vor dem allfälligen Verlust der Wirksamkeit von Fungiziden erfolgt. Im Falle der Wirkungslosigkeit eines Produkts auf dem Feld wäre die Reduktion der bewilligten Aufwandmenge ohnehin eine verspätete Massnahme und müsste die entsprechende Bewilligung in Anwendung von Art. 10 Abs. 1 Bst. b Ziff. 1 bzw. Ziff. 6C-1 Abs. 3 Anhang 6 PSMV in Verbindung mit Art. 23 Abs. 1 Bst. c PSMV widerrufen werden, wie dies die Vorinstanz richtigerweise ausgeführt hat. Unter den gegebenen Umständen ist insbesondere auch mit Blick auf das auch im Pflanzenschutzmittelrecht geltende Vorsorgeprinzip (vgl. E. 4.1.2 hiervor) nur von untergeordneter Bedeutung, dass die Resistenzfrequenz in der Schweiz bisher tief gewesen ist.

5.2.2.2 Die Resistenzentwicklung in der Schweiz manifestierte sich bereits anlässlich des Monitorings vom Januar 2006. Aufgrund der entsprechenden Monitoring-Unterlagen aus dem Jahre 2005 reichten die zur Verhinderung der CAA-Resistenzen ergriffenen Massnahmen (immer genügend hoch dosiert in Mischung mit B._____ und maximal 4 Behandlungen pro Jahr; B-act. 1 Beilage 8) nicht mehr aus. Zufolge dieser Begebenheiten bewilligte die Vorinstanz im Rahmen ihrer Resistenzstrategie ab Mitte 2006 neue CAA-Fungizide nur noch mit maximal 3 Anwendungen pro Saison. Es leuchtet ein und ist nachvollziehbar, dass die Resistenzmanagementstrategie der Vorinstanz (bei Feststellung der ersten resistenten Isolate des Krankheitserregers in den Reben Beschränkung der Anwendungen auf 3 jährlich, wobei bei einem Behandlungsplan von 8 bis 9 Anwendungen pro Jahr 3 Anwendungen einem Drittel der vorgesehenen Anwendungszahl entsprechen) aus Effizienzgründen auch bei bereits bewilligten CAA-Fungiziden im Rahmen einer Anpassung der Auflagen zur Anwendung durchgesetzt werden musste. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass die Beschwerdeführerin in Frankreich im Jahre 2002 ein lückenloses Resistenzmonitoring für den Wirkstoff C._____ durchgeführt hatte und sich an der Grenze zur Schweiz kaum Standorte mit Resistenzen gezeigt bzw. diese eine sehr tiefe Frequenz gehabt hatten (vgl. B-act. 1 Beilage 8). Schliesslich ergibt sich in diesem Zusammenhang – entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin – am Beispiel von Deutschland, wo sich die Resistenzen besonders rasch auf die grösseren Weinbaugebiete ausgebreitet haben, dass die dort ergriffenen Massnahmen (ohne Reduktion von 4 auf 3 Behandlungen pro Saison) ungenügend gewesen sind.

Da Resistenzentwicklungen so früh wie möglich mit geeigneten Massnahmen zu begegnen ist, kann nicht beanstandet werden, dass die Vorinstanz vorliegend der gleichen Strategie folgt, wie bereits im Falle der Sterolsynthese-Hemmer, der Strobilurine und der Phenylamide – obwohl die Ausgangslage bei diesen Wirkstoffen anders und das Resistenzrisiko viel höher ist als bei der Gruppe der CAA-Fungizide. Mit Blick auf die Monitoring-Unterlagen kann keineswegs davon ausgegangen werden, dass es in der Schweiz keine ernsthafte Gefahr der Resistenzentwicklung beim Einsatz von CAA-Fungiziden gibt.

5.2.2.3 Dass eine mildere Massnahme als die Reduktion der Anwendungen von 4 auf 3 für den angestrebten Erfolg ausgereicht hätte (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 591), ist nicht ersichtlich. Die von der Vorinstanz verfolgte Resistenzstrategie steht entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin zu den einschlägigen internationalen Empfehlungen resp. Richtlinien nicht in Widerspruch.

In der Richtlinie "Risikoanalyse Resistenzen" der EPPO wird empfohlen, dass beim Einsatz von CAA-Fungiziden eine Alternanz im Verhältnis 1:2, 1:3 oder tiefer eingehalten wird (vgl. www.eppo.org > Standards > Lists of EPPO Standards > Efficacy Evaluation of Plant Protection Products [PP1) > PP1/213 [Resistance risk analysis] > General Standards > S. 79, Ziff. 5.3.4, zuletzt besucht am 3. Juni 2010; vgl. auch act. 10). Aus dieser Sicht ist nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz angesichts der raschen Ausbreitung der Resistenzen gegen CAA-Fungizide eine Alternanz im Verhältnis 1:3 als adäquat erachtet. Da zur Bekämpfung des Falschen Mehltaus der Rebe unbestrittenermassen 8 bis 9 Behandlungen pro Saison angezeigt sind, rechtfertigt sich die Begrenzung auf 3 Anwendungen mit CAA-Fungizide ohne weiteres.

Die "CAA-Arbeitsgruppe" des FRAC beurteilt den Falschen Mehltau der Weinrebe als Krankheitserreger mit erhöhtem Risiko und bescheinigt der CAA-Fungizidgruppe selbst dann ein mässiges Resistenzrisiko, wenn Resistenzstrategien zur Anwendung gelangen. Bei CAA-Fungiziden empfiehlt das FRAC *maximal* 4 Anwendungen pro Saison und eine Mischung mit einem Fungizid, das einen anderen Wirkungsmechanismus aufweist (act. 7 bis 9, Ziff. 3.1). Wenn die Vorinstanz die angefochtenen Bewilligung mit der Auflage "SPa 1: Zur Vermeidung einer Resistenzbildung maximal 3 Behandlungen pro Parzelle und Jahr mit Produkten aus derselben Wirkstoffgruppe"

versehen hatte, steht dies im Einklang mit den entsprechenden Empfehlungen des FRAC, sehen diese doch als Höchstgrenze 4 Anwendungen pro Saison vor. Die von der Vorinstanz verfügte Reduktion von 4 auf 3 Anwendungen jährlich pro Parzelle steht demnach grundsätzlich in Übereinstimmung mit den FRAC-Empfehlungen. Nicht zuletzt aufgrund der Erfahrungen in Deutschland ist es nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz das von der FRAC empfohlene Höchstmass unterschritt. Aufgrund der beobachteten Resistenzentwicklungen durfte sie zur Durchsetzung der schweizerischen Rechtsordnung Massnahmen anordnen, die im Vergleich zum Ausland etwas strenger sind. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die erwähnten Empfehlungen und Richtlinien – wie auch ausländische Zulassungsentscheide – für die schweizerischen Behörden keine Bindungswirkung entfalten (zur Unverbindlichkeit ausländischer Zulassungsentscheide vgl. Urteil des BVGer C-377/2007 vom 20. Mai 2009 E. 6).

5.2.2.4 Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin sind in der Schweiz gegen den Befall mit Falschem Mehltau durchaus auch andere Produkte mit kurativen und antisprulierenden Eigenschaften zugelassen, so dass die angeordnete Massnahme auch aus dieser Sicht nicht unangemessen erscheint. Wie die Vorinstanz aufgezeigt hat, ist eine grosse Anzahl von Produkten mit fungiziden Wirkstoffen (Strobilurin-Gruppe [insb. J._____, K._____l]) für die Bekämpfung des Falschen Mehltaus der Weinrebe gemäss Art. 5 Bst. a PSMV bewilligt. Hinzu kommen weitere bewilligte Produkte der Fungizid-Gruppen Phenylamide (Wirkstoffe: L._____, M._____) und Qil-Hemmer (Wirkstoff: N._____; vgl. www.psa.blw.admin.ch > Produktekategorien > Fungizid, zuletzt besucht am 3. Juni 2010). Die Ausführungen der Vorinstanz, wonach eine Rotation der verschiedenen Fungizid-Gruppen – unter Einhaltung der maximalen Anzahl Anwendungen – möglich und eine vierte Anwendung von CAA-Fungiziden nicht zwingend notwendig sei, sind unter diesen Umständen ohne weiteres nachvollziehbar.

5.2.2.5 Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Reduktion der Anwendungen des zu beurteilenden Produktes von 4 auf 3 pro Parzelle und Jahr erforderlich und angemessen ist.

5.2.3 Als drittes Element des Verhältnismässigkeitsprinzip ist die Verhältnismässigkeit von Eingriffszweck und Eingriffswirkung zu prüfen.

Eine Verwaltungsmassnahme ist nur gerechtfertigt, wenn sie ein vernünftiges Verhältnis zwischen dem angestrebten Ziel und dem Eingriff, den sie für den betroffenen Privaten bewirkt, wahrt. Es ist deshalb eine wertende Abwägung vorzunehmen, welche das öffentliche Interesse an der Massnahme und die durch den Eingriff beeinträchtigten privaten Interessen des Beschwerdeführers vergleicht (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O, Rz. 614).

Es ist nicht zu verkennen, dass der Beschwerdeführerin infolge der Reduktion der jährlich zulässigen Anwendungen Umsatzeinbussen drohen und sie aus finanziellen Gründen daran interessiert ist, dass das Produkt weiterhin für maximal 4 Behandlungen pro Parzelle und Jahr zugelassen bleibt. Zudem ist zu beachten, dass die Anordnung der Reduktion der Anwendungen im Rahmen des teilweisen Widerrufs der Bewilligung vom 15. Mai 2007 erfolgt, so dass sie ein Interesse an deren Bestand geltend machen kann (Vertrauensschutz). An der Verhinderung der Entstehung von Resistenzen besteht mit Blick auf die Zielsetzungen des Landwirtschafts- (Art. 1 Bst. b und Art. 2 Abs. 1 Bst. f LwG) und Chemikalienrechts (Art. 1 ChemG) aber ein gewichtiges öffentliches Interesse (Art. 1 Bst. b und Art. 2 Abs. 1 Bst. f LwG), das nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts die letztlich wirtschaftlichen Interessen der Beschwerdeführerin bei Weitem überwiegt.

5.3 Damit steht fest, dass die angeordnete Reduktion der zulässigen Anwendungen des zu beurteilenden Produktes von 4 auf 3 pro Parzelle und Jahr auf einer ausreichenden Rechtsgrundlage beruht, im öffentlichen Interesse liegt und verhältnismässig ist. Eine Verletzung des Vertrauensschutzes ist nicht auszumachen.

6.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Vorinstanz die formell rechtskräftige Bewilligung für das Produkt A._____ vom 15. Mai 2007 betreffend die Auflage "maximal 4 Behandlungen pro Parzelle und Jahr mit Produkten aus derselben Wirkstoffgruppe" von Amtes wegen ändern bzw. teilweise widerrufen durfte. Die neu verfügte Auflage "SPa 1: Zur Vermeidung einer Resistenzbildung maximal 3 Behandlungen pro Parzelle und Jahr mit Produkten aus derselben Wirkstoffgruppe" in der Bewilligung vom 22. September 2008 ist nicht zu beanstanden. Die Beschwerde vom 22. Oktober 2008 ist daher abzuweisen.

7.
Zu befinden bleibt noch über die Verfahrenskosten und eine allfällige Parteientschädigung.

7.1 Gemäss dem Ausgang des Verfahrens wird die Beschwerdeführerin nach Art. 63 Abs. 1 VwVG kostenpflichtig. Die Verfahrenskosten sind gemäss dem Reglement vom 11. Dezember 2006 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht (VGKE, SR 173.320.2) zu bestimmen. Sie werden auf Fr. 2'500.- festgelegt und sind mit dem geleisteten Verfahrenskostenvorschuss gleicher Höhe zu verrechnen.

7.2 Bei diesem Verfahrensausgang hat die Beschwerdeführerin keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung. Der obsiegenden Vorinstanz als Bundesbehörde steht gemäss Art. 7 Abs. 3 VGKE keine Parteientschädigung zu.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.
Die Verfahrenskosten von Fr. 2'500.- werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Sie werden mit dem geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe verrechnet.

3.
Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.
Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. _____; Gerichtsurkunde)
- das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement EVD

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter: Der Gerichtsschreiber:

Stefan Mesmer Roger Stalder

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 die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (vgl. Art. 42 BGG).

Versand: