

## Beschwerdeentscheid

vom 16. Mai 2006

Es wirken mit: Francesco Brentani, Frank Seethaler, Vera Marantelli, Richter  
Stefan Wyler, juristischer Sekretär

In Sachen

**B GmbH**  
(Beschwerdeführerin)  
(Verwaltungsbeschwerde vom 20. April 2005)

gegen

**Bundesamt für Landwirtschaft (BLW)**, Mattenhofstrasse 5, 3003 Bern  
(Vorinstanz)  
(Verfügung vom 23. März 2005)

betreffend

**Siliermittel**

**hat sich ergeben:**

- A. Am 19. April 2004 erteilte die Agroscope Liebefeld-Posieux (ALP), eine Versuchs- und Untersuchungsanstalt des Bundesamts für Landwirtschaft (Bundesamt), der B GmbH die provisorische Bewilligung für den Einsatz des Produkts EMA zur Verbesserung der Hauptgärung beim Silierungsprozess. Die ALP führte auf Grund der provisorischen Zulassung und im Hinblick auf die beantragte definitive Zulassung des Siliermittels EMA die notwendigen Wirksamkeitsprüfungen durch.

Mit Verfügung vom 23. März 2005 teilte die ALP der B GmbH mit, von der Zulassung des Siliermittels EMA müsse abgesehen werden, da die Testergebnisse, insbesondere der erhöhte Essigsäuregehalt in den Silagen, nicht den vorgegebenen Normen entsprächen, respektive die zulässigen Grenzwerte überschritten würden. Silagen mit über dem Grenzwert liegendem Essigsäuregehalt würden als schlecht eingestuft und dürften nicht an Milchkühe verfüttert werden. Die Kosten der Wirksamkeitsprüfung in Höhe von 7'000.- Franken auferlegte die ALP der B GmbH.

- B. Mit Schreiben vom 25. April 2005 leitete das Bundesamt die fälschlicherweise bei ihr gegen die Verfügung vom 23. März 2005 eingereichte Beschwerde vom 7. beziehungsweise 20. April 2005 an die Rekurskommission EVD weiter. Die B GmbH (Beschwerdeführerin) beantragt, die Verfügung sei aufzuheben und das Mittel EMA als Silierzusatz zuzulassen.

Zur Begründung führt die Beschwerdeführerin sinngemäss an, die Höchstgrenze bezüglich des Essigsäurewerts und die daraus fliessenden Konsequenzen könnten von den Anwendern in der Praxis nicht nachvollzogen werden. Wissenschaftliche Untersuchungen am Wissenschaftszentrum Weihenstephan für Ernährung, Landnutzung und Umwelt (eine Institution in Deutschland) würden die Erfahrungen aus der Praxis bestätigen. Die nicht den Zulassungsbestimmungen entsprechenden Prüfungsergebnisse würden ihrer Ansicht nach nicht dazu führen, dass die Silage als futtermittelrechtlich bedenklich eingestuft werden müsse. Das Mittel EMA berge weder eine schädigende Wirkung für die Tiere noch seien wirtschaftliche Nachteile für Landwirte zu erwarten.

Im Weiteren bestehe ein Erfahrungsaustausch mit Anwendern in etlichen Ländern, welche bestätigen könnten, dass die erhöhten Essigsäurewerte weder auf eine schlechte Silagequalität noch auf unzureichende Haltbarkeit hindeuteten. Ebenfalls werde die zu geringe Anzahl an Milchsäurebakterien von den Anwendern nicht als negatives Ergebnis empfunden. Als Beweismittel reichte die Beschwerdeführerin unter anderem eine Stellungnahme der Firma A in Holland sowie

eine Publikation der Professoren Schwarz und Kurtz betreffend die Futteraufnahme von wachsenden Rindern bei unterschiedlichen Milch- und Essigsäuregehalten in Gras- und Maissilagen ein, welche die Vorzüge des Siliermittels EMA unterstreichen und die Bedeutung des Essigsäuregehalts in Silagen aufzeigen sollten.

- C. Mit Stellungnahme vom 3. Juni 2005 beantragte die ALP sinngemäss, die Beschwerde sei abzuweisen.

Sie erklärte, das hier zur Diskussion stehende Bewilligungsverfahren betreffe die Zulassung eines Siliermittels zur Verbesserung der Hauptgärung (oder des Gärverlaufs) im Gegensatz zu Mitteln, die der Verbesserung der Stabilität der Silage zuträglich seien. Diese Unterscheidung sei von besonderer Wichtigkeit. Zum einen sei ein Mittel, das die wirksamen Bestandteile des hier in Frage stehenden Siliermittels EMA enthalte, in einem früheren Verfahren zur Verbesserung der *Nachgärung* bereits für eine andere Firma bewilligt worden. Zum anderen bestehe für den vorgesehenen Anwendungsbereich (Verbesserung der *Hauptgärung*) kein Wirkungsnachweis, weshalb die ALP auf Gesuch der Beschwerdeführerin hin mit dem zuzulassenden Mittel die notwendigen Testverfahren durchgeführt habe. Zur Durchführung des Wirksamkeitsversuches sowie für die Beurteilung der Wirksamkeit eines Siliermittels komme die interne Arbeitsanweisung „Siliermittelprüfung – Verbesserung Gärverlauf“ und die darin genau festgelegten Kriterien zur Anwendung.

In den zwei durchgeführten Testreihen mit je einer schwer und einer mittelschwer silierbaren Grasmischung seien unterschiedlich hohe Anteile an Essigsäure festgestellt worden, die mit Werten von je 54, 52, 69 und 53 Gramm pro Kilogramm Trockensubstanz über dem zulässigen Höchstwert von maximal 50 Gramm pro Kilogramm Trockensubstanz liegen würden. Insbesondere die beiden Proben des zweiten Schnitts würden im Vergleich mit der Negativkontrolle eine deutliche Erhöhung der Essigsäuregehalte zeigen, nachdem diese Werte beim ersten Schnitt noch leicht tiefere Essigsäuregehalte ausgewiesen hätten. Da die Bedingung, dass die Essigsäureanteile in den Versuchsvarianten tiefer sein sollen als in der Negativkontrolle, eindeutig nicht erfüllt sei und der absolute Wert ebenfalls das Maximum überschreite, sei die Silage als schlecht zu qualifizieren.

Betreffend die Versuche am Wissenschaftszentrum Weihenstephan bemerkte die ALP, die Zulage von Essigsäure zu einer Silage könne Nachgärungen reduzieren und dadurch die Stabilität fördern, vorliegend entstehe die Essigsäure jedoch im Prozess der Hauptgärung und sei aus vorstehenden Gründen eine negativ zu bewertende Erscheinung.

Die Auffassung der Firma A in Holland teile die ALP nicht. Das Verhältnis von Milch- zu Essigsäure sei ebenso wichtig wie die absoluten Gehalte, die jedoch un-

genügend seien und auf eine schlechte Silage hindeuteten. Zudem würden DLG-Punkte unter 70 ebenfalls auf eine schlechte Silagequalität hinweisen und bei den vier Varianten des Versuchs sei im Durchschnitt ein Wert von 64 DLG-Punkten erreicht worden.

- D. Am 27. August 2005 replizierte die Beschwerdeführerin und hielt an ihren in der Beschwerde gestellten Anträgen fest. Sie beantragte zusätzlich, die Kosten seien der Vorinstanz zu überbinden.

Im Wesentlichen führt die Beschwerdeführerin aus, die vor mehreren Jahren entwickelten Beurteilungs- und Bewertungskriterien für Silagemittel würden im Widerspruch zu heutigen Erfahrungen und Erkenntnissen stehen. Der Essigsäuregehalt habe aus der Sicht wissenschaftlicher Kreise nicht mehr den Stellenwert einer Beeinträchtigung, sei mithin nicht mehr relevant für die Bewertung. Zudem würden die Erfahrungsberichte zweier Bio-Landwirte neben den wissenschaftlichen Erkenntnissen die sehr guten Siliereigenschaften von EMA unterstreichen. Schliesslich würden die übrigen Indikatoren, abgesehen von den nicht mehr relevanten Essigsäurewerten, einen völlig positiven Testverlauf zeigen. Als Beweismittel reichte die Beschwerdeführerin weitere Unterlagen ein, darunter eine Beurteilung der Prüfberichte der ALP sowie eine Stellungnahme zum Essigsäuregehalt in Silagen und der Silagequalität. Beide wurden durch Professor Schwarz vom Wissenschaftszentrum Weihenstephan für Ernährung, Landnutzung und Umwelt verfasst.

- E. Die ALP reichte ihre Duplik am 22. September 2005 ein und hielt darin an ihren in der Stellungnahme vom 3. Juni 2005 formulierten Anträgen fest.

Sie betonte, es seien bei der Beurteilung der Siliermittel danach Unterschiede zu treffen, ob diese für die Verbesserung der Hauptgärung eingesetzt oder zur Verhinderung der Nachgärung herangezogen würden. Vorliegend werde die Wirkung zur Verbesserung der Hauptgärung analysiert. Die Aussage der Beschwerdeführerin, wonach der Essigsäuregehalt für den DLG-Wert nicht mehr relevant sei, sei nicht richtig und betreffend die Ausführungen von Professor Schwarz sei zu relativieren, dass bei der Beurteilung der Wirksamkeit durch die ALP nicht der Essigsäuregehalt im Endprodukt im Hinblick auf den Verzehr bewertet worden sei, sondern dass der Essigsäuregehalt als Indikator für den Verlauf der Hauptgärung analysiert wurde.

- F. Mit Schreiben vom 3. November 2005 wurde die Vorinstanz aufgefordert im Rahmen einer Instruktion zu diversen Fragen betreffend den Prüfungsablauf und die

Auswertung der Resultate Stellung zu nehmen. Die ALP liess sich zu den gestellten Fragen am 23. November 2005 vernehmen.

Mit Verfügung vom 28. November 2005 wurde die Beschwerdeführerin aufgefordert bis zum 15. Dezember 2005 ihrerseits zu den Ausführungen der ALP Stellung zu beziehen.

Die Beschwerdeführerin führte am 14. Dezember 2005 aus, Praktiker würden bestätigen, dass auf Grund der mangelnden Eigenproduktion an Essigsäure im Pansen der Wiederkäuer Silagen mit erhöhten Essigsäurewerten für eine verbesserte Leistungsfähigkeit willkommen seien. Theoretiker würden dagegen die gegenteilige Meinung vertreten. Auch werde von Anwendern bei der Fresslust der Tiere ein positives Verhalten bestätigt. Es handle sich mithin eher um ein akademisches Problem, wobei die früher einmal festgelegten Angaben aufrecht erhalten bleiben sollen. Schliesslich würden sich wegen der Vorteile des Siliermittels EMA berechnete Zweifel darüber ergeben, ob die erhöhten Essigsäurewerte oder der nicht passende Gärverlauf dem heutigen Stand der Wissenschaft entspreche. Dem Schreiben beigefügt waren sodann ein Bericht von Herrn Agro-Ing. HTL Roger Kauer (Berater bei Futtermühlen) sowie diverse Stellungnahmen von Anwendern des Silierzusatzes EMA. Zusammenfassend geht daraus hervor, dass durchwegs positive Erfahrungen bei der Verwendung gemacht wurden. Die Silage werde gerne gefressen, das Futter sei wohlriechend, Fehlgärungen blieben aus oder seien markant zurückgegangen, die Tiere seien gesund und würden schön koten, die Stallluft habe sich verbessert und unter dem Aspekt der Wirtschaftlichkeit, würde sich eine vorteilhafte Kosten - Nutzen Rechnung ergeben. Insgesamt seien keine Probleme mit der Verwendung von EMA aufgetreten. Ein Schreiben erwähnt explizit die signifikante Verbesserung der aeroben Stabilität, ein anderes hebt die positive Wirkung von Essig bei Verdauungsstörungen von Monogastriden (Schweine, Hühner) hervor.

- G. Mit Eingabe vom 17. Januar 2006 verzichtete die Beschwerdeführerin auf die Durchführung einer öffentlichen Verhandlung im Sinne von Artikel 6 Ziffer 1 EMRK. Gleichzeitig kommentierte sie diverse Punkte der Instruktionsantwort der ALP vom 23. November 2005.
- H. Mit Instruktionsschreiben vom 23. Februar 2006 ersuchte die Rekurskommission EVD um die Beantwortung weiterer Fragen sowie um die Beurteilung des im Internet publizierten Berichts „Einfluss der Effektiven Mikroorganismen (EM)“.

Mit Schreiben vom 16. März 2006 reichte die Vorinstanz die Antwort der ALP vom 9. März 2006 ein. Darin legte die ALP detailliert dar, warum erhöhte Essigsäurewerte als negativ zu beurteilen seien, sofern sie während des Gärverlaufes auftreten. Im Weiteren zeigte sie auf, welche potentiell schlechten Folgen auftreten

könnten und verteidigte ihre Grenzwertstrategie im Hinblick auf die anzustrebende Verbesserung der Hauptgärung. Erhöhte Essigsäurewerte seien der aeroben Stabilität durchaus zuträglich, jedoch nur im Umfang von 20 – 30 Gramm pro Kilogramm Trockensubstanz. Erneut äusserte sie sich auch betreffend der Möglichkeit, das Siliermittel EMA für die Verbesserung der Nachgärung zuzulassen und führte aus, unter welchen Bedingungen diese Zulassung erfolgen könnte. Ihrem Schreiben legte die ALP den Bericht der Deutschen Landwirtschafts-Gesellschaft e.V. „DLG-Schlüssel, zur Beurteilung der Gärqualität von Grünfuttersilagen auf der Basis der chemischen Untersuchung“ vom Februar 2006 bei. Nach Meinung der ALP bestätigt dieser Bericht die Ergebnisse ihrer Untersuchungen, was die Nichtzulassung des Produktes für den angestrebten Zweck rechtfertige. Diese Eingabe wurde der Beschwerdeführerin mit Brief vom 20. März 2006 zur Kenntnis gebracht.

Mit Fax-Mitteilungen vom 28. März und 14. April 2006 reichte die Beschwerdeführerin eine weitere Stellungnahme und zwei Publikationshinweise eines Anwenders ein.

- I. Auf die einzelnen Vorbringen in den vorerwähnten Rechtsschriften und die eingereichten Beweisstücke wird, soweit erforderlich, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

### **Die Rekurskommission EVD zieht in Erwägung:**

1. Der Entscheid der Agroscope Liebefeld-Posieux (ALP) vom 23. März 2005 stellt eine Verfügung im Sinne des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren dar (VwVG, SR 172.021; Art. 5 Abs. 1 Bst. c VwVG).

Artikel 3 der Verordnung vom 26. November 2003 über die landwirtschaftliche Forschung (VLF, SR 915.7) bezeichnet Agroscope als „Geschäftseinheit Landwirtschaftliche Forschung“ innerhalb des Bundesamts für Landwirtschaft (Bundesamt). Als eine von fünf Forschungsanstalten bildet die Agroscope Liebefeld-Posieux (ALP) einen Teil dieser Geschäftseinheit (Art. 4 VLF). Als die innerhalb des Bundesamts zuständige Forschungsanstalt ist die Agroscope Liebefeld-Posieux (ALP) zwar die zuständige Stelle für Kontroll- und Vollzugsaufgaben, mithin für die Bewilligung und Kontrolle von Futtermitteln sowie für die Meldung, Zulassung und Registrierung von Produzenten und Inverkehrbringern im Zusammenhang mit Futtermitteln (Art. 8 Abs. 2 Bst. d VLF). Soweit nicht anders geregelt, vollzieht jedoch das Bundesamt die Futtermittelverordnung und die hierauf erlassenen Vorschriften.

ten; es bewilligt *insbesondere* die Futtermittel und kontrolliert die Futtermittel, die Produktionsbetriebe und den Verkehr mit Futtermitteln (Art. 25 Abs. 1 Futtermittel-Verordnung, zitiert in E. 2). Gemäss den bisher genannten Bestimmungen sind die Verfügungen der dem Bundesamt unterstellten ALP dem Bundesamt für Landwirtschaft zuzurechnen (vgl. Art. 114 Abs. 3 LwG, zitiert in E. 2), so dass im Beschwerdeverfahren, entsprechend der bisherigen Praxis, das Bundesamt und nicht die ALP als Vorinstanz zu betrachten ist (vgl. Beschwerdeentscheid der Reko EVD vom 19. Februar 2004 i.S. C. AG [6S/2002-1] E. 1). Beschwerdegegenstand ist somit nicht eine Verfügung einer Organisation im Sinne von Artikel 180 des Landwirtschaftsgesetzes (LwG), die nach Artikel 166 Absatz 1 LwG beim Bundesamt anzufechten gewesen wäre, sondern eine solche nach Absatz 2 der selben Bestimmung, welche im Rahmen der allgemeinen Bestimmungen über die Bundesverwaltungsrechtspflege (Art. 44 ff. und Art. 71a VwVG i. V. m. Art. 20 ff. der Verordnung vom 3. Februar 1993 über Organisation und Verfahren eidgenössischer Rekurs- und Schiedskommissionen, VRSK, SR 173.31) mit Verwaltungsbeschwerde bei der Rekurskommission EVD angefochten werden kann.

Die Beschwerdeführerin ist durch die angefochtene Verfügung berührt und hat ein als schutzwürdig anzuerkennendes Interesse an deren Aufhebung oder Änderung (Art. 48 Bst. a VwVG). Sie ist daher zur Beschwerdeführung legitimiert.

Die Eingabefrist sowie die Anforderungen an Form und Inhalt der Beschwere-schrift sind gewahrt (Art. 50 und Art. 52 Abs. 1 VwVG). Der Kostenvorschuss wurde fristgemäss bezahlt (Art. 63 Abs. 4 VwVG), und die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen liegen vor (Art. 46 ff. VwVG).

Auf die Verwaltungsbeschwerde ist somit einzutreten.

2. Grundsätzlich zur Anwendung gelangen vorliegend das Bundesgesetz vom 29. April 1998 über die Landwirtschaft (Landwirtschaftsgesetz, LwG, SR 910.1) sowie die Verordnung vom 26. Mai 1999 über die Produktion und das Inverkehrbringen von Futtermitteln (Futtermittel-Verordnung, SR 916.307). Das Landwirtschaftsgesetz wie auch die Futtermittel-Verordnung haben im Vorfeld und nach Erlass der angefochtenen Verfügung diverse Änderungen erfahren. Es stellt sich damit die Frage, welches Recht anwendbar ist.

Gemäss einer Übergangsbestimmung im Landwirtschaftsgesetz bleiben aufgehobene Bestimmungen, mit Ausnahme der Verfahrensvorschriften, auf alle während ihrer Geltungsdauer eingetretenen Tatsachen anwendbar (Art. 187 Abs. 1 LwG). Gemäss den aktenkundigen Prüfberichten vom 21. März 2005 ist der Eingang des Produkts zur Durchführung der Prüfung mit den Daten vom 19. Mai und vom 9. Juni 2004 angegeben. Daraus kann geschlossen werden, dass ein Grossteil des Prüfungsverlaufes im Jahr 2004 und später stattgefunden hat. Die angefochtene

Verfügung trägt das Datum vom 23. März 2005. Da vorliegend hauptsächlich verfahrensrechtliche Bestimmungen in Frage stehen, rechtfertigt es sich, auf dasjenige Recht abzustellen, das zum Zeitpunkt des Erlasses der angefochtenen Verfügung in Kraft war. Nachher eingetretene Rechtsänderungen bleiben demnach unberücksichtigt (vgl. hierzu BGE 122 V 85 E. 3 sowie Ulrich Häfelin / Georg Müller, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, Zürich 2002, Rz. 326 ff.).

3. In Bezug auf die landwirtschaftlichen Produktionsmittel regelt das Landwirtschaftsgesetz unter anderem den Begriff, den Geltungsbereich, die Verwendungsvorschriften sowie die Zulassungspflicht (Art. 158 bis 160 LwG). Als Produktionsmittel gelten Stoffe und Organismen, die der landwirtschaftlichen Produktion dienen. Darunter fallen *insbesondere* Dünger, Pflanzenschutzmittel, Futtermittel und pflanzliches Vermehrungsmaterial. (Art. 158 Abs. 1 LwG). Es dürfen nur Produktionsmittel eingeführt oder in Verkehr gebracht werden, die sich zur vorgesehenen Verwendung eignen und die bei vorschriftsgemässer Verwendung keine unannehmbaren Nebenwirkungen haben (Art. 159 Abs. 1 Bst. a und b LwG). Der Bundesrat kann Vorschriften über die Verwendung von Produktionsmitteln erlassen. Er kann insbesondere die Verwendung von Produktionsmitteln beschränken oder verbieten (vgl. Art. 159a LwG). Der Bundesrat erlässt Vorschriften über die Einfuhr und das Inverkehrbringen von Produktionsmitteln und kann diese sowie deren Importeure und Inverkehrbringer einer Zulassungspflicht unterstellen (Art. 160 Abs. 1 und Abs. 2 Bst. a. LwG). Er bestimmt, welche Bundesstellen in das Zulassungsverfahren miteinzubeziehen sind (Art. 160 Abs. 3 LwG).

- 3.1. Die Einfuhr, das Inverkehrbringen und die Produktion von Futtermitteln für Nutztiere sowie Heimtiere werden durch die Futtermittel-Verordnung geregelt.

Futtermittel sind Stoffe oder Erzeugnisse, inklusive Zusatzstoffe, verarbeitet, teilweise verarbeitet oder unverarbeitet, die zur oralen Fütterung von Nutztieren oder Heimtieren bestimmt sind (Art. 2 Abs. 1 Futtermittel-Verordnung). Als Futtermittel gelten auch Silierungszusätze, das heisst Stoffe und Organismen, die die Konservierung von Siliergut fördern; den Silierungszusätzen gleichgestellt sind Stoffe zur Konservierung von Feuchtheu (Art. 2 Abs. 1 Bst. f Futtermittel-Verordnung). Ein Futtermittel kann zugelassen werden, wenn es zum vorgesehenen Gebrauch hinreichend geeignet ist, bei vorschriftsgemäsem Gebrauch keine unannehmbaren Nebenwirkungen zur Folge hat und weder Mensch, Tier noch Umwelt gefährden kann (Art. 4 Abs. 1 Bst. a und b Futtermittel-Verordnung). Es muss zudem so beschaffen sein, dass es die Gesundheit der Tiere nicht gefährdet, nicht zu Täuschungen oder Irreführungen Anlass gibt, die Leistungsfähigkeit der landwirtschaftlichen Nutztiere erhält oder verbessert, die Qualität der von landwirtschaftlichen Nutztieren gewonnenen Produkte nicht



negativ beeinflusst sowie die aus den Nutztieren gewonnenen Lebensmittel nicht für den menschlichen Verzehr gefährlich macht (Art. 4 Abs. 2 und 3 Futtermittel-Verordnung). Silierungszusätze und Zusatzstoffe der Gruppen Zusatzstoffe zur Verhütung der Kokzidiose und der Histomoniasis, Mikroorganismen und deren Zubereitungen sowie Enzyme und deren Zubereitungen sind zum Inverkehrbringen zugelassen, wenn sie vom Bundesamt bewilligt sind und die entsprechenden Anforderungen erfüllen (Art. 8 Abs. 1 Futtermittel-Verordnung in der Fassung vom 26.5.1999, AS 1999 1780). Zusatzstoffe müssen *wirksam* sein, d.h. einen positiven Effekt auf die Beschaffenheit von Futtermitteln, auf die tierische Produktion oder auf die Qualität von tierischen Lebensmitteln haben (Art. 12 Abs. 1 Futtermittel-Verordnung). Silierungszusätze müssen die Konservierung von Siliergut durch mindestens eine der in Artikel 12 Absatz 2 der Futtermittelverordnung genannten Wirkungen fördern und dürfen erst angepriesen, eingeführt oder in Verkehr gebracht werden, wenn sie endgültig oder provisorisch zugelassen sind. Sie dürfen nur mit den in der Zulassung festgelegten Eigenschaften und nur für den vorgesehenen Verwendungszweck eingeführt oder in Verkehr gebracht werden (Art. 13 Abs. 1 und 2, Art. 3 Abs. 1 Futtermittel-Verordnung).

- 3.2. Wer einen bereits bewilligten Zusatzstoff oder Silierungszusatz einführen oder in Verkehr bringen will, ohne selbst Bewilligungsinhaberin oder Bewilligungsinhaber zu sein, muss ein Bewilligungsgesuch nach Artikel 17 einreichen. Das Bundesamt kann auf Angaben und Beweismittel des Zweitgesuchstellers verzichten und diejenigen des Inhabers der ersten Bewilligung zu Grunde legen, soweit der Zweitgesuchsteller nachweist, dass er vom Inhaber der Bewilligung ermächtigt worden ist, dessen Daten zu benützen oder dass seit der ersten Bewilligung zehn Jahre vergangen sind und es sich zweifelsfrei um das gleiche Produkt wie dasjenige des Erstgesuchstellers handelt (vgl. zu allem Art. 9 Futtermittel-Verordnung). Die bewilligten Zusatzstoffe und Silierungszusätze werden vom Bundesamt publiziert (Art. 10 Futtermittel-Verordnung).
4. Wie bereits erwähnt nimmt innerhalb des Bundesamtes die ALP die Prüfungen im Hinblick auf Bewilligungserteilungen sowie die Kontrolle von Futtermitteln wahr und hat dementsprechend auch interne Richtlinien darüber erlassen, wie im Speziellen die Testverfahren durchzuführen sind.

Neben der Futtermittel-Verordnung bilden die Verordnung über die Qualitätssicherung bei der Milchproduktion (VQSMP, AS 1999 1930), die darauf gestützte Richtlinie zur Beurteilung der Silagequalität vom 20. Januar 2000 (vgl. Art. 6 Abs. 4 VQSMP) sowie die gemäss Stellungnahme der ALP vom 23. November 2005 im Kapitel 6.2 angepasste Version des Dokuments der ALP „Siliermittelprüfung - Ver-

besserung Gärverlauf“ vom 14. März 2005 die Grundlagen für die Zulassung eines neuen Silierzusatzes.

Gemäss neuer Fassung des Dokuments „Siliermittelprüfung - Verbesserung Gärverlauf“ wird die *Wirksamkeit* für den Gärverlauf wie folgt umschrieben:

Für die Beurteilung der Wirksamkeit eines Siliermittels innerhalb einer Prüfsérie bilden die Parameter Buttersäuregehalt, Ammoniakstickstoffanteil, Anteil der flüchtigen Säuren, Gärgasverluste und die Bewertung nach dem DLG-Schlüssel die Kriterien. Bei den Milchsäurebakterien-Impfzusätzen wird zudem der Essigsäuregehalt mitberücksichtigt, der im Vergleich zur Variante ohne Zusatz tiefer sein soll.

Als erstes wird unabhängig vom Ergebnis der Negativkontrolle geprüft, ob die Silage mit dem zu prüfenden Siliermittel eine gut bis fehlerhafte Gärqualität aufweist beziehungsweise nach den Richtlinien zur Beurteilung der Silagequalität nicht als schlecht beurteilt wird. Konkret bedeutet dies, dass der Buttersäuregehalt pro kg TS unter 20 g, der Ammoniakstickstoffanteil am Gesamtstickstoff unter 20 % und/oder der Essigsäuregehalt unter 50 g pro kg TS liegt. Falls dies nicht zutrifft, wird das Siliermittel als ungenügend wirksam eingestuft. Andernfalls werden die oben aufgeführten Kriterien mit der Negativkontrolle verglichen....

Gemäss Angaben der ALP werde im Speziellen bei den Silierungszusätzen danach unterschieden, ob sie zur *Verbesserung des Gärverlaufs*, der so genannten Hauptgärung, zur Anwendung gebracht würden oder der *Verbesserung der aeroben Stabilität* beziehungsweise der Nachgärung der Silage dienten. Bei beiden Prozessen würden unterschiedliche Verhältnisse herrschen und es seien auch andere Mikroorganismen aktiv. Vorliegend ersuchte die Beschwerdeführerin um Zulassung des Siliermittels EMA zum Zweck der Verbesserung der Hauptgärung. Entsprechend diesem Ersuchen hatte die ALP das im Einzelnen im Dokument „Siliermittelprüfung - Verbesserung Gärverlauf“ umschriebene Prüfverfahren zur Feststellung der *Wirksamkeit* des Siliermittels EMA durchgeführt. Dabei kam die ALP zum Schluss, dass alle mit dem Siliermittel EMA in den Versuchsreihen behandelten Silagen Essigsäuregehalte von über 50 g pro Kg TS (Trockensubstanz) aufwiesen, weshalb die Wirksamkeit zur Verbesserung des Gärverlaufs nicht bewiesen werden konnte beziehungsweise als schlecht eingestuft werden musste.

5. Die Beschwerdeführerin rügt in der Hauptsache, die Grenzwerte für den Essigsäuregehalt in Silagen seien aus Sicht der Praxis nicht nachvollziehbar. Die praktischen Erfahrungen mit Essigsäure aus der Silageproduktion würden sich von den theoretischen Grundlagen, wie sie zur Zeit massgebend seien, stark unterscheiden. Daraus müsse geschlossen werden, dass die widersprechenden Meinungen ein eher akademisches Problem betreffen würden, um die einmal festgelegten Angaben aufrechterhalten zu können, denn der praktischen Problemlösung zudienlich zu sein. Schliesslich müssten doch theoretische Anliegen dem praktischen Nutzen hintangestellt werden und es sei zu bemerken, dass die Wissenschaft der Landwirtschaft dienen sollte und nicht umgekehrt. In Deutschland durchgeführte

Untersuchungen, betreffend Auswirkungen von erhöhten Milch- und Essigsäurewerten auf die Futteraufnahme von wachsenden Rindern, des Wissenschaftszentrums Weihenstephan für Ernährung, Landnutzung und Umwelt würden denn auch die negative Auswirkungen eines überhöhten Essigsäuregehalts, wie er im Mittel EMA festgestellt worden ist, widerlegen. Die Silage sei futtermilchrechtlich unbedenklich, es bestehe weder für Tiere eine Schädigungsgefahr noch berge diese Silage für den Landwirt irgendwelche wirtschaftlichen Nachteile. Als Beweismittel reichte die Beschwerdeführerin Gutachten von Experten auf dem Gebiet der Silage ein, die die Übergewichtung der Essigsäurewerte unterstreichen sollten. Schliesslich brachte die Beschwerdeführerin auch Auszüge aus Tagungsunterlagen und Zusammenfassungen von Fachliteratur, wie auch Erfahrungsberichte von einzelnen Anwendern bei, die eine konkrete Überbewertung der Essigsäuregehalte bestätigen sollten.

Es trifft zu, und wird von der ALP nicht bestritten, dass das von der Beschwerdeführerin ins Recht gelegte Beweismaterial vorwiegend belegt, dass das Fressverhalten und das Wohlbefinden des Viehs beim Verzehr der Silage mit dem festgestellten Essigsäureanteil nicht wesentlich oder gar günstig beeinflusst wird und dass der vergleichsweise hohe Anteil an Essigsäure die Nachgärung beziehungsweise aerobe Stabilität der Silage günstig zu beeinflussen vermag. Die ALP wendet jedoch zu Recht ein, dass ein Silierungszusatz zur Verbesserung der Nachgärung mit entsprechendem Wirkstoff wie er in EMA enthalten ist, bereits früher zugelassen wurde, mithin, dass die Vorbringen der Beschwerdeführerin nicht geeignet sind, die Ergebnisse des Prüfverfahrens zur Verbesserung der Hauptgärung, beziehungsweise an der fehlenden Wirksamkeit von EMA in diesem Kontext etwas zu ändern. Die eingereichten Berichte und Gutachten befassen sich mehrheitlich mit der Wirkung von Essigsäure im Stadium der Nachgärung. Die Verbesserung der aeroben Stabilität war jedoch nicht Teil der Untersuchungen der ALP im hier fraglichen Prüfverfahren. Dementsprechend lassen sich aus den eingereichten Belegen keine Hinweise darauf entnehmen, dass die Verfasser mit der Ansicht der Beschwerdeführerin übereinstimmen, der Essigsäuregrenzwert sei im Prozess der Hauptgärung durch die Versuchsanstalt überbewertet worden.

6. Die ALP wies darauf hin, dass die Deutsche Landwirtschafts-Gesellschaft (DLG) derzeit ihren Schlüssel zur Beurteilung der Gärqualität überarbeite und die Beschwerdeführerin machte mit Bezug auf Prof. Dr. Schwarz vom Wissenschaftszentrum Weihenstephan geltend, dass selbst bei der DLG die Diskussion geführt werde, wonach einem erhöhten Essigsäuregehalt nicht mehr wie bisher der Stellenwert einer Beeinträchtigung beigemessen werde.

Von der ALP wurde der neue DLG-Schlüssel, datiert vom Februar 2006, zu Händen der Rekurskommission EVD zu den Akten gegeben. Der vorliegende Schlüssel ist zunächst zur Erprobung vorgesehen und schreibt im Einzelnen fest, dass

der Butter- und Essigsäuregehalt sowie der pH-Wert je für sich mit Punkten oder Punkteabzügen und je nach ermitteltem Gehalt zu bewerten sind und anschliessend aus der Gesamtpunktzahl ein zusammenfassendes Urteil abzuleiten ist. Keine Bedeutung bei der Beurteilung erlangt der Ammoniakstickstoffanteil am Gesamtstickstoff.

In der Stellungnahme der ALP vom 22. September 2005 wird ausgeführt, dass die von ihr mit dem beurteilten Siliermittel behandelten Proben mit Essigsäuregehalten zwischen 5,1 und 6,9 % gemäss DLG-Schlüssel, wie er zum Zeitpunkt der Prüfverfahren galt, zu Abzügen zwischen 10 und 20 Punkten führt. Gemäss dem damals vorliegenden Entwurf zu einem wissenschaftlich überarbeiteten DLG-Schlüssel würden die Abzüge für die zu beurteilenden Silage-Proben 30 bis 50 Punkte betragen. Der neu überarbeitete DLG-Schlüssel zur Beurteilung der Gärqualität bezeichne lediglich Essigsäuregehalte bis zu 30 g pro Kg TS als wünschenswert und zeige, dass zunehmende Essigsäuregehalte stärker bestraft würde.

Der Beschwerdeführerin ist, den Ausführungen der ALP folgend, erneut entgegenzuhalten, dass die von ihr veranlasste Prüfung weder den Essigsäuregehalt im Endprodukt im Hinblick auf den Verzehr noch die Frage einer verbesserten aeroben Stabilität zum Gegenstand hat. Es zeigt sich zum einen, dass - entgegen den Angaben der Beschwerdeführerin - die Essigsäuremessungen auch mit dem neuen DLG-Schlüssel als Parameter zur Wirksamkeitsanalyse von Siliermitteln herangezogen werden. Zum anderen wird klar, dass die Beschwerdeführerin aus der überarbeiteten Version des DLG-Schlüssels nichts abzuleiten vermag, das die Praxis der ALP betreffend Essigsäuregehalte in Frage Stellen würde. Die schriftliche Beurteilung der Prüfberichte der ALP, ebenfalls von Herrn Professor Schwarz verfasst, setzt sich zwar mit den Testergebnissen auseinander und zeigt insbesondere die aufgetretenen Verbesserungen der mit EMA behandelten Silage auf, äussert sich jedoch nicht konkret zum Essigsäuregehalt, respektive den noch als tolerierbar anzusehenden Essigsäuregrenzwerten während der Hauptgärung. Dass die behandelten Silierproben, abgesehen von den zu hohen Anteilen an Essigsäure, durchaus auch verbesserte Werte gegenüber der Negativkontrolle aufweisen, wird aus den erstellten Testergebnissen ersichtlich und auch von der ALP nicht bestritten. Jedoch geht es im vorliegenden Zulassungsverfahren nicht nur darum, die Vor- und Nachteile eines neuen Silierzusatzes gegeneinander abzuwägen, sondern auch darum, die von der Zulassungsbehörde aufgestellten Grenzwerte in allen Belangen zu erfüllen.

7. Die ALP hat nachvollziehbar erklärt, dass ein Überschreiten des Essigsäurewerts von 50 Gramm pro Kilogramm Trockensubstanz kein Ergebnis darstellt, das es erlauben würde, EMA im Hinblick auf die *Verbesserung der Hauptgärung als wirksam* zu betrachten. Sie legte ihren Prüfungsmodus offen und benannte die dazu herangezogenen Grundlagen. Die beschwerdeführerischen Vorbringen scheinen

gesamthaft gesehen nicht geeignet, die Ergebnisse des Prüfverfahrens der ALP in Zweifel zu ziehen. Insbesondere scheint die Beschwerdeführerin über weite Strecken zu vernachlässigen, dass der Einsatzzweck ihres Produkts und somit auch die von der ALP durchgeführte Prüfung die Verbesserung der Hauptgärung und nicht die Stabilität der Silage unter aeroben Bedingungen zum Gegenstand hat. Dies umso mehr als die ALP bekannt gemacht hatte, dass ein Mittel (NH 708 uro-SIL) mit den gleichen Wirksamkeitskomponenten für eine andere Firma bereits getestet und zugelassen worden ist; im Unterschied zum Siliermittel EMA jedoch für die Anwendung als Zusatz zur Verhinderung der Nachgärung und nicht zur Verbesserung der Hauptgärung. Die bewilligten Zusatzstoffe und Silierungszusätze werden vom Bundesamt publiziert (Art. 10 Futtermittel-Verordnung, vgl. auch die Medienmitteilung vom 18.04.2006 „Bewilligte Konservierungsmittel für 2006 publiziert auf [http://www.alp.admin.ch/de/aktuell/docs/siliermittel\\_B\\_06.pdf](http://www.alp.admin.ch/de/aktuell/docs/siliermittel_B_06.pdf)). Es darf also davon ausgegangen werden, dass die Beschwerdeführerin um diesen Umstand wusste. Entsprechend hat sie denn auch um Zulassung zur Verbesserung der Hauptgärung und nicht um eine Zweitbewilligung im Sinne von Artikel 9 der Futtermittel-Verordnung ersucht. Vor diesem Hintergrund kann die Beschwerdeführerin nichts zu ihren Gunsten ableiten, wenn im von ihr am 28. März 2006 per Fax eingereichten Bericht von H unter anderem zum Ausdruck gebracht wird, es sei unverständlich, dass zwischen Haupt- und Nachgärung unterschieden werde. Sowohl die bisher genannten und übrigen aktenkundigen wissenschaftlichen Berichte als auch der in der im Auftrag der Beschwerdeführerin zugestellten Fachzeitschrift „dlz agrarmagazin“ vom April 2006 veröffentlichte Artikel „Kombimittel: gute Gärqualität, weniger Nacherwärmung“ unterscheidet zwischen den Wirkungsweisen während der Haupt- und Nachgärung. Die darin publizierten Ergebnisse bestätigen die Untersuchungsergebnisse der ALP, wonach die so genannten „Effektiven Mikroorganismen“ durch höhere Gärverluste, Alkohol und Essigsäure negativ und durch aerob sehr stabile Silagen positiv auffallen.

Wie vorstehend ausgeführt, lassen sich aus den eingelegten Beweismitteln (Berichte, Gutachten usw.) direkt keine Schlüsse ziehen, die es nahe legen würden, das Vorgehen oder die Praxis der ALP als nicht den heute geltenden Standards entsprechend zu bezeichnen. Insbesondere die Richtlinie der DLG legt keinen anderen Schluss nahe, auch wenn unbestritten scheint, dass eine Essigsäurekonzentration bis zu einem bestimmten Grenzwert keine negative Beurteilung zeitigen dürfte. Die Vorbringen der Beschwerdeführerin beschränken sich sodann weitgehend darauf, das grundsätzlich nicht bestehende Schädigungspotenzial darzutun. In diesem Zusammenhang ist zu betonen, dass es im vorliegend zu beurteilenden Zulassungsverfahren nicht allein um den Nachweis der Abwesenheit schädlicher Wirkungen, sondern auch um den Nachweis der *Wirksamkeit* in Bezug auf den Gärverlauf ging (vgl. Art. 12 Futtermittel-Verordnung). Andernfalls hätte die Zulassung vor der definitiven Prüfung nicht provisorisch bewilligt werden können.

Eine fehlerhafte Beurteilung der Analysewerte des geprüften Siliermittels durch die ALP ist nach dem Gesagten nicht erstellt, weshalb die Beschwerde im Ergebnis als unbegründet abzuweisen ist.

8. *Verfahrenskosten und Parteientschädigung*

**Demnach entscheidet die Rekurskommission EVD:**

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Verfahrenskosten
3. *Parteientschädigung*
4. *Rechtsmittelbelehrung*
5. *Eröffnung*

**REKURSKOMMISSION EVD**

Der Präsident  
H. Urech

Der juristische Sekretär  
S. Wyler