



Abteilung II
B-3980/2009
{T 1/2}

Urteil vom 8. Juni 2010

Besetzung

Richter Stephan Breitenmoser (Vorsitz),
Philippe Weissenberger, David Aschmann;
Gerichtsschreiberin Fabia Portmann-Bochsler.

Parteien

Produzenten-Milchverarbeiter-Organisation PMO
Bergkäsereien Untervaz-Savognin, Cascharella,
7460 Savognin,
Beschwerdeführerin,

gegen

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

Gegenstand

Ablehnung des Mehrmengengesuchs vom 20. April 2009
für das Milchjahr 2008/2009.

Sachverhalt:**A.**

Unter dem Namen "Produzenten-Milchverarbeiter-Organisation PMO Bergkäsereien Untervaz-Savognin" (Beschwerdeführerin) besteht seit dem 25. Oktober 2006 ein Verein, der die Förderung seiner rund 30 Vereinsmitglieder bei der Milchproduktion, beim Milchverkauf sowie bei der Herstellung und dem Verkauf von Milch- und Käseprodukten bezweckt. Mit Verfügung vom 16. Januar 2006 hiess das Bundesamt für Landwirtschaft BLW (Vorinstanz) das Gesuch der Beschwerdeführerin um vorzeitigen Ausstieg aus der Milchkontingentierung per 1. Mai 2006 gut.

In einem Rundschreiben an alle Ausstiegsorganisationen der Milchkontingentierung vom 11. Juli 2008 erläuterte die Vorinstanz das Vorgehen bei Gesuchen um Zuteilung einer zusätzlichen Milchmenge (Mehrmenge). Sie wies dabei insbesondere darauf hin, dass ein Mehrmengengesuch sorgfältig daraufhin überprüft werde, ob die beantragte Mehrmenge tatsächlich einem ausgewiesenen Bedarf entspreche, was angesichts der aktuellen Marktlage besonders wichtig sei. Weiter könne die Zuteilung einer Mehrmenge auf die Produzenten nicht vorgenommen werden, bevor ein positiver Entscheid der Vorinstanz vorliege. Mit Pressemitteilung vom 23. Januar 2009 informierte die Vorinstanz ausserdem über ein Massnahmenpaket zur Entlastung des Schweizer Milchmarkts, worüber sich der Bund und die Dachorganisationen der Land- und Milchwirtschaft geeinigt hätten. Die Mitteilung hielt unter anderem fest, dass die Dachorganisationen der Milchproduzenten von den Organisationen einen Verzicht auf die Einreichung von neuen Mehrmengengesuchen erwarten und fordern würden. Davon ausgenommen seien kleinere Exportprojekte von gewerblichen Käsereien mit Regionalspezialitäten.

Am 20. April 2009 reichte die Beschwerdeführerin bei der Vorinstanz ein Gesuch um Genehmigung eines Zusatz-Mehrmengenprojektes für das Milchjahr 2008/09 ein. Dabei hielt sie einleitend fest, dass die Käsemenge der beantragten Zusatz-Mehrmenge Milch von 40'000 kg im laufenden Milchjahr schon längst exportiert worden sei. Die beantragte Mehrmenge sei Teil eines Exportprojekts mit der Firma Bergsenn AG, in dessen Rahmen die Mehrmengenmilch in den Bergkäsereien Untervaz und Savognin zu Savogniner und Bündner Bergkäse sowie Heidi-Alp- und Heidi-Bergkäse verarbeitet werde. Mit der

Zusatz-Mehrmenge sei die Herstellung von 2'920 kg Käse für den Absatz auf dem ausländischen Markt, vor allem Deutschland, beabsichtigt.

Mit Verfügung vom 19. Mai 2009 lehnte die Vorinstanz das Mehrmengengesuch der Beschwerdeführerin vom 20. April 2009 ab.

B.

Gegen diese Verfügung erhob die Beschwerdeführerin mit Eingabe vom 10. Juni 2009 (Postaufgabe am 19. Juni 2009) Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht. Sie beantragt die Aufhebung der Verfügung der Vorinstanz vom 19. Mai 2009 und die Gutheissung des Mehrmengengesuchs von 40'000 kg Bündner Bergmilch.

C.

Die Vorinstanz hält mit Vernehmlassung vom 23. Juli 2009 an ihrer Verfügung fest und beantragt die Abweisung der Beschwerde.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

Die Verfügung der Vorinstanz vom 19. Mai 2009, mit welcher das Mehrmengengesuch der Beschwerdeführerin abgelehnt worden ist und welche sich auf die Landwirtschaftsgesetzgebung des Bundes stützt, stellt eine Verfügung im Sinne von Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021) dar. Gegen diese Verfügung kann nach Art. 166 Abs. 2 des Landwirtschaftsgesetzes vom 29. April 1998 (LwG, SR 910.1) im Rahmen der allgemeinen Bestimmungen über die Bundesverwaltungsrechtspflege (Art. 44 ff. VwVG i.V.m. Art. 31, 33 Bst. d, 37 ff. des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [VGG, SR 173.32]) Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht erhoben werden.

Die Beschwerdeführerin ist ein Verein im Sinne vom Art. 60 des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs vom 10. Dezember 1907 (ZGB, SR 210) und hat am Verfahren vor der Vorinstanz teilgenommen. Durch die angefochtene Verfügung ist sie besonders berührt und hat insofern ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung. Sie ist daher zur Beschwerdeführung legitimiert (Art. 48 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 37 VGG).

Die Eingabefrist sowie die Anforderungen an Form und Inhalt der Beschwerdeschrift sind gewahrt (Art. 50 und Art. 52 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 37 VGG), der Kostenvorschuss wurde fristgemäss bezahlt (Art. 63 Abs. 4 VwVG i.V.m. Art. 37 VGG) und die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen liegen vor (Art. 47 ff. VwVG i.V.m. Art. 37 VGG).

Auf die Beschwerde ist daher einzutreten.

2.

Streitgegenstand des vorliegenden Verfahrens ist die Ablehnung eines Mehrmengengesuchs für das Milchjahr 2008/09. Es sind daher die in jenem Zeitraum geltenden Bestimmungen massgebend.

2.1 Mit der Revision des Landwirtschaftsgesetzes im Rahmen der Agrarpolitik 2007 wurde beschlossen, die seit 1977 eingeführte öffentlich-rechtliche Milchkontingentierung aufzuheben. Dieser Ausstieg aus der Milchkontingentierung sollte schrittweise abgewickelt werden, um die Mengenanpassung sowie die Umstrukturierung von Betrieben leichter zu gestalten (vgl. Botschaft zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik [Agrarpolitik 2007] vom 29. Mai 2002, BBI 2002 4721 ff., 4800 ff. sowie Zusatzbotschaft vom 16. Oktober 2002, BBI 2002 7234 ff.). Das Konzept für den Ausstieg aus der Milchkontingentierung wurde in Art. 36a LwG konkretisiert (vgl. Botschaft AP 2007 4803).

2.2 Nach Art. 36a (Marginale "Aufhebung der Milchkontingentierung") Abs. 1 LwG blieben die Art. 30-36 LwG, d.h. die Bestimmungen über die Milchkontingentierung, bis am 30. April 2009 anwendbar. Der Bundesrat konnte jedoch Produzenten, die Mitglied einer Organisation nach Art. 8 LwG oder zusammen mit einem bedeutenden regionalen Milchverwerter in einer Organisation zusammengeschlossen waren, bereits frühestens auf den 1. Mai 2006 von der Milchkontingentierung ausnehmen, wenn die Organisation: a) eine Mengenregelung auf Stufe der Milchproduktion beschlossen hatte; b) Sanktionen für den Fall festgelegt hatte, dass die individuell vereinbarten Mengen überschritten würden, und c) Gewähr dafür bestand, dass das Wachstum der produzierten Milchmenge nicht grösser war als jenes des Mengenbedarfs der hergestellten Produkte (Art. 36a Abs. 2 LwG).

2.3 Von dieser Ermächtigung hatte der Bundesrat Gebrauch gemacht und in der Verordnung vom 10. November 2004 über den Ausstieg aus

der Milchkontingentierung (VAMK, AS 2004 4915, 2006 895, 2008 373) die Ausführungsbestimmungen zum erwähnten Art. 36a LwG erlassen. Die VAMK trat am 1. Januar 2005 in Kraft und galt bis am 30. April 2009 (Art. 23 VAMK).

Eine Organisation konnte – neben der Basismenge gemäss Art. 6 VAMK – mit Zustimmung des BLW eine zusätzliche Milchmenge (Mehrmenge) vermarkten (Art. 12 Abs. 1 VAMK). Das BLW erteilte hierfür seine Zustimmung, wenn die Organisation den entsprechenden Bedarf für die Mehrmenge ausweisen konnte. Die Zustimmung galt für ein Milchjahr (Art. 12 Abs. 2 VAMK). Zur Vermarktung einer Mehrmenge nach Art. 12 VAMK mussten dem Bundesamt insbesondere folgende Unterlagen und Nachweise eingereicht werden: a) Nachweis, dass die verlangte Mehrmenge das Wachstum des Mengenbedarfs nicht überstieg; b) Mengenbudget für zumindest das erste Milchjahr nach dem Ausstieg aus der Milchkontingentierung; c) Reglement zur Verteilung der Mehrmenge auf die Mitglieder; d) Vorschlag für ein gemeinsam mit dem Bundesamt durchzuführendes Controlling; e) Nachweis, dass und wie der Milchverwerter für die Festsetzung und Kontrolle der Milchmenge Verantwortung trug (Art. 20 VAMK). Dabei nahm die Organisation die Aufteilung der Basis- und der Mehrmenge auf ihre Mitglieder vor (Art. 14 VAMK). Art. 21 Abs. 2 VAMK sah schliesslich Verwaltungsmassnahmen zur Ahndung von Verstössen der Organisation gegen die Bestimmungen der Verordnung vor (Art. 21 Abs. 2 VAMK).

2.4 Mit dem Ziel einer einheitlichen Anwendung der Verordnungsbestimmungen hatte das BLW ausserdem Weisungen und Erläuterungen zur VAMK vom 1. Juli 2005 (nachfolgend: Weisungen) erlassen. Die Weisungen hielten zu Art. 12 VAMK unter anderem Folgendes fest:

"Gesuch

Für Anträge um Zustimmung zu einer Mehrmenge besteht keine Frist, sie können grundsätzlich während des ganzen Jahres eingereicht werden. Das Begehren muss sich dabei stets auf ein Milchjahr beziehen. Möglich sind auch mehrere Anträge je Milchjahr. Antragsberechtigt sind die Organisationen.

[Sonderfall Produzentenorganisation]

Zustimmung zu einer Mehrmenge

Die Zustimmung wird erteilt, wenn mindestens eine der Voraussetzungen nach den Ziffern 1 und 2 erfüllt sind:

[1. Vermarktung im Inland]

2. Vermarktung einer zusätzlichen Milchmenge im Ausland

Der Milchverwerter kann zu seinen bisherigen Exporten eine zusätzliche Menge eines Milchproduktes exportieren. Der zusätzliche Milchbedarf kann in diesem Fall als Mehrmenge gelten.

Bezugsgrösse für die Bestimmung der Mehrmenge sind die Exportzahlen des vorangehenden Milchjahres. Einer Mehrmenge wird nur soweit zugestimmt, als sie zusätzlich für die Herstellung von eigenen Produkten für den Export erforderlich ist. Dabei wird die gesamte exportierte Menge (eigene + gehandelte Menge) in die Beurteilung einbezogen.

Weil der Marktanteil schweizerischer Milchprodukte im Ausland bescheiden ist (z.B. <1% beim Schweizer Käse im EU-Markt) und daher von einem fast unbegrenzten Markt ausgegangen werden kann, spricht eine allfällige Verdrängung anderer Schweizer Milchprodukte nicht gegen eine Zustimmung.

[3. Äquivalenzprinzip]

4. Gesuchsbeilagen

[Für Mehrmengen, die im Inland vermarktet werden]

Für Mehrmengen, die im Ausland vermarktet werden

- a. Zusätzlicher Milchmengenbedarf für ein Milchjahr;
- b. Art und Menge der Produkte, die aus der zusätzlichen Milchmenge hergestellt werden sollen;
- c. Bisher exportierte Mengen aus eigener Produktion;
- d. Neu zu exportierende Mengen aus eigener Produktion;
- e. Angaben zur Vermarktung der Produkte.

Angaben, wie sie nach Ziffer 4 verlangt werden, behandelt das Bundesamt streng vertraulich.

[Berechnung der Milchäquivalente]

Zuteilung einer Mehrmenge

Eine Organisation stellt beim Bundesamt ein Gesuch um eine Mehrmenge. Sind die Voraussetzungen erfüllt, so erteilt das Bundesamt seine Zustimmung und teilt dies der Organisation mittels Verfügung mit. Nach in Kraft treten der Verfügung meldet das Bundesamt die Mehrmenge online mit einem elektronischen Formular auf DBMilch.ch.

..."

Mit Bezug auf diese von der Vorinstanz erlassenen Weisungen ist zu beachten, dass es sich dabei dem Inhalt nach, wie bei Merkblättern oder Kreisschreiben, um eine Verwaltungsverordnung handelt. Verwaltungsverordnungen sind für die Durchführungsorgane verbindlich, begründen indessen im Gegensatz zu Rechtsverordnungen keine Rechte und Pflichten für Private. Ihre Hauptfunktion besteht vielmehr darin, eine einheitliche und rechtsgleiche Verwaltungspraxis zu gewährleisten. Auch sind sie in der Regel Ausdruck des Wissens und der Erfahrung einer Fachstelle. Das Bundesverwaltungsgericht ist als verwaltungsunabhängige Gerichtsinstanz (Art. 2 VGG) nicht an Verwaltungsverordnungen gebunden, sondern bei deren Überprüfung frei. In der Rechtspraxis werden Verwaltungsverordnungen von den Ge-

richten bei der Entscheidungsfindung jedoch mitberücksichtigt, sofern sie eine dem Einzelfall angepasste und gerecht werdende Auslegung der anwendbaren gesetzlichen Bestimmungen ermöglichen (vgl. BGE 132 V 200 E. 5.1.2, BGE 130 V 163 E. 4.3.1; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2006, Rz. 123 ff.; PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Bern 2009, § 14 Rz. 9 f. und § 41 Rz. 11 ff.).

3.

Die Standpunkte der Vorinstanz und der Beschwerdeführerin lassen sich wie folgt zusammenfassen:

3.1 Die Vorinstanz lehnte das Mehrmengengesuch der Beschwerdeführerin vom 20. April 2009 ab und verwies zur Begründung auf die beeinträchtigten Exportmöglichkeiten für Schweizer Käse aufgrund der weltweit sinkenden Produzentenpreise, der Wechselkursentwicklung sowie des Konsumrückgangs infolge der schwierigen Wirtschaftslage. Dies sowie die gleichzeitig hohen Milcheinlieferungen hätten zu einer vermehrten Verarbeitung von überschüssiger Milch zu Milchpulver und Butter geführt, was wiederum Druck auf die Produzentenpreise verursache. Der Bund habe Marktentlastungsmassnahmen beschlossen und beteilige sich daran mit 14 Mio. Franken, was unter der Voraussetzung erfolgt sei, dass der Milchpulvermarkt durch die Branche mit eigenen Mitteln saniert werde und die Organisationen auf die Forderung nach Mehrmengen verzichten würden. Das Gesuch der Beschwerdeführerin sei ausserdem erst zehn Tage vor Ende des Milchjahres 2008/09 eingereicht worden, so dass ihre Milchproduzenten gar keine Zeit gehabt hätten, sich auf eine höhere Milchproduktion einzustellen. Unter dieser Voraussetzung habe für eine Mehrmenge zur Herstellung von Bergkäse für das Milchjahr 2008/09 kein Bedarf bestanden, weshalb das Gesuch insgesamt abzulehnen sei.

3.2 Die Beschwerdeführerin macht in ihrer Beschwerde demgegenüber geltend, während der drei Ausstiegsjahre 2006/07, 2007/08 und 2008/09 habe ihr Bergkäseexport von 14'750 kg auf rund 150'000 kg gesteigert werden können, was nur dank Mehrmengenprojekten so erfolgreich möglich gewesen sei. Diese Projekte hätten auf Zuverlässigkeit und Vertrauen der Milchlieferanten basiert, dass Mehrmengenmilch produziert und abgeliefert werden könne. Diese Zuverlässigkeit und das Vertrauen gegenüber der Vorinstanz seien

dadurch bestätigt worden, dass die Mehrmengengesuche auch jeweils bewilligt worden seien, was bis auf das vorliegend abgelehnte Gesuch denn auch jeweils geschehen sei. Diese Zuverlässigkeit und das Vertrauen seien aber auch gegenüber dem Verwerter Bergsenn AG in dem Sinne vorhanden gewesen, dass er die Mehrmengenmilch für den Export verkäse, verkaufe und exportiere. Die Ablehnung des vorliegenden Gesuchs der kleinen Milchmenge von 40'000 kg mit 2'920 kg Bergkäse sei deshalb unverständlich. Die Beschwerdeführerin sei mit rund 3.5 Mio. kg vermarkteter Milch pro Jahr eine sehr kleine Ausstiegsorganisation. Am 9. März 2009 sei ein Mehrmengengesuch von 467'500 kg Milch bewilligt worden. Die nun abgelehnten 40'000 kg seien Restmengen, welche zu der ursprünglich bewilligten Mehrmenge hinzukämen. Die Mehrmenge sei ursprünglich unterschätzt worden, was sich anlässlich einer Zwischenbilanz bei den Milcheinlieferungen Mitte April 2009 gezeigt habe, weshalb anschliessend das Restmengen-Gesuch gestellt worden sei. Indem die Vorinstanz das erste Mehrmengengesuch am 9. März 2009 bewilligt habe, habe sie selber bestätigt, dass ein Bedarf für eine Mehrmenge zur Herstellung von Bergkäse bestanden habe. Alle bewilligten Mehrmengen und auch die hängigen 40'000 kg seien im Übrigen bereits im Milchjahr 2008/09 exportiert worden. Die Exportmöglichkeiten und -chancen für den Export ihres Bergkäses seien intakt und verliefen erfreulich. Die Milchpulver- und Butterabsatzprobleme hätten mit Bündner Bergkäse wenig zu tun, sondern der Schweizer Milchmarkt werde mit dem Käseexport gar noch entlastet.

3.3 Die Vorinstanz führt in ihrer Vernehmlassung aus, Ausstiegsorganisationen könnten gemäss Art. 12 VAMK mit ihrer Zustimmung eine Mehrmenge vermarkten. Diese Zustimmung werde erteilt, wenn die Organisation den Bedarf für diese Mehrmenge ausweisen könne. Dass es sich dabei um den Nachweis eines zusätzlichen Bedarfs handeln müsse, liege in der Natur der Mehrmenge. Gemäss den Weisungen zu Art. 12 VAMK werde auch bei einem für ein bestimmtes Projekt ausgewiesenen zusätzlichen Milchbedarf einer Mehrmenge nur zugestimmt, wenn diese für die Herstellung der Produkte erforderlich sei. Dies heisse konkret, dass auch bei einer ausgewiesenen Steigerung der Exporte einer zusätzlich vermarkteten Milchmenge nicht zugestimmt werden könne, wenn die für das Projekt benötigte Milch – namentlich infolge eines Angebotsüberschusses – auf dem Markt vorhanden sei. Diese Sichtweise entspreche denn auch dem Willen des Gesetzgebers, als er das Vorgehen für den Ausstieg aus

der Milchkontingentierung festgelegt habe. Der Ausstieg habe so konzipiert und umgesetzt werden müssen, dass jederzeit Gewähr dafür bestanden habe, dass keine Mehrproduktion zu Lasten der nicht über die betreffende Ausstiegsorganisation laufenden Milchverwertung entstehe. Ausserdem sei das Gesuch für eine Mehrmenge im vorliegenden Fall erst zehn Tage vor Ende des Milchjahres 2008/09 eingereicht worden. Die Milchproduzenten hätten daher auch bei einer rascheren Prüfung und Behandlung des Gesuchs keine Zeit gehabt, sich noch im laufenden Milchjahr auf die höhere Produktion einzustellen. Darüber hinaus sei die Beschwerdeführerin mit der Einreichung des Gesuchs am 20. April 2009 noch nicht berechtigt gewesen, zusätzliche Mehrmengen zu vermarkten, und dies besonders, nachdem sie mit Rundschreiben vom 11. Juli 2008 ausdrücklich darauf aufmerksam gemacht worden sei, dass sie das Vorliegen einer formellen Zustimmung abzuwarten habe. Aufgrund der bereits im Zeitpunkt der Gesuchstellung schon weit fortgeschrittenen Verschlechterung der Lage auf dem Milchmarkt und generell der Wirtschaftslage habe sie keineswegs davon ausgehen können, dass die Mehrmenge bewilligt würde. Im Gegenteil habe die Vorinstanz im Rahmen der mit der Branche geführten Verhandlungen betreffend Marktentlastungsmassnahmen einen Verzicht auf die Einreichung von neuen Mehrmengengesuchen gefordert. Dass kleinere Exportprojekte von gewerblichen Käsereien mit regionalen Spezialitäten von dieser Regelung ausgenommen werden konnten, musste dahingehend verstanden werden, dass diese grundsätzlich Mehrmengengesuche stellen durften. Die Beschwerdeführerin habe aus den obgenannten Gründen aber nicht ohne Weiteres davon ausgehen können, dass ihr eine Mehrmenge bewilligt würde.

4.

Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass der vorliegend zu beurteilende Sachverhalt sich wesentlich von den mit Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts vom 4. März 2010 beurteilten Fällen (B-2625/2009, B-3882/2009 und B-5336/2009) unterscheidet, wie die nachfolgenden Ausführungen aufzeigen. Das Gesuch der Beschwerdeführerin um eine Zusatz-Mehrmenge Milch von 40'000 kg für das Milchjahr 2008/09 ist vielmehr aus den folgenden Gründen gutzuheissen:

4.1 Bei der Beschwerdeführerin handelt es sich um eine kleine Produzenten-Milchverwerter-Organisation, welche die bei ihr abgelieferte Milch in einer regional bedeutsamen Bergkäserei verarbeitet.

Als die Vorinstanz die Beschwerdeführerin im Jahr 2006 vorzeitig aus der Milchkontingentierung aussteigen liess, stützte sie diesen Entscheid auf die Ausnahmeregelung in Art. 5 Abs. 2 VAMK. Diese Bestimmung sah vor, dass Produzentinnen und Produzenten von Organisationen, welche die für den Ausstieg benötigte Mindestmenge von 20 Mio. kg Milch nicht erreichten, trotzdem von der Milchkontingentierung ausgenommen werden konnten, wenn die Milch in der Region verarbeitet wurde und diese Verarbeitung für die betreffende Region von Bedeutung war. Die Vorinstanz erachtete hierbei bei der Beschwerdeführerin das Kriterium der Regionalität wie auch der Bedeutung für die Region als erfüllt. Sie führte in ihrer Verfügung vom 16. Januar 2006 aus, die gesamte Milchmenge der Beschwerdeführerin werde in einer Bergregion im weiteren Sinne verarbeitet. Savognin und Untervaz würden zwar nicht unmittelbar aneinander grenzen, gemeinsam sei ihnen jedoch, dass der gleiche Milchkäufer regionale Produkte aus silagefrei produzierter Milch herstelle. An den beiden Standorten werde mit modernen Anlagen Bergkäse mit regionalem Charakter hergestellt und die Produktpalette umfasse verschiedene Bergkäsespezialitäten. Die Kriterien für eine Ausnahmeregelung könnten deshalb als erfüllt erachtet werden.

Wie auch die Vorinstanz mit dem vorgenannten Entscheid anerkannt hat, handelt es sich damit bei der Beschwerdeführerin um eine Organisation, welche die bei ihr abgelieferte Milch in der Bergkäserei in der Region verarbeitet, was gleichzeitig für diese Region von einer nicht zu vernachlässigenden Bedeutung ist.

4.2 Des Weiteren wurde das von der Beschwerdeführerin am 20. April 2009 eingereichte Mehrmengengesuch im Rahmen eines bereits laufenden Exportprojekts gestellt. Dieses Projekt sieht die Fabrikation von Savogniner und Bündner Bergkäse sowie von Heidi-Alp- und Heidi-Bergkäse vor. Die Verarbeitung der Milch findet in den Bergkäsereien Untervaz und Savognin statt. Der hergestellte Käse wird in verschiedene Länder, vorwiegend nach Deutschland, exportiert.

Für dieses Projekt war der Beschwerdeführerin für das Milchjahr 2008/09 ausserdem von der Vorinstanz mit Verfügung vom 9. März 2009 bereits eine Mehrmenge von 467'500 kg Milch zugesprochen worden. Die Vorinstanz hatte damit dieses Projekt mit Mehrmengemilch auch im betreffenden Milchjahr bereits gestützt. Bei der mit Gesuch vom 20. April 2009 beantragten Mehrmenge handelt es sich ein-

zig um eine Rest- oder Zusatz-Mehrmenge von 40'000 kg für dasselbe Projekt.

4.3 Schliesslich vermögen die Gründe, welche die Vorinstanz zur Ablehnung des Gesuchs anführt, insgesamt nicht zu überzeugen. Vielmehr wird durch das pauschale Vorbringen kaum auf den zu beurteilenden Einzelfall eingegangen, sondern es werden als Ablehnungsgrund für das vorliegend zu beurteilende Mehrmengengesuch die Probleme auf dem gesamten Schweizer Milchmarkt mit überhöhten Milcheinlieferungen angeführt. Hierbei ist jedoch zu beachten, dass die Mehrmengenmilch der Beschwerdeführerin – wie im Gesuch umschrieben – in den Bergkäsereien Untervaz und Savognin verarbeitet und zur Fabrikation von Savogniner Bergkäse, Bündner Bergkäse, Heidi Alp- und Heidi-Bergkäse verwertet wird. Das Mehrmengengesuch wurde ausdrücklich und einzig im Rahmen eines Exportprojekts von regionalen Produkten gestellt. Dafür wird ausschliesslich Milch aus einer bestimmten, begrenzten Region benötigt. Es konnte deshalb hierbei nicht davon ausgegangen werden, dass die Milch aufgrund der notorisch schlechten Lage auf dem Milchmarkt ohnehin vorhanden gewesen wäre, denn bei der Produktion von regionalem Bergkäse handelt es sich gerade nicht um ein Produkt, wofür jedwelche andere auf dem Schweizer Milchmarkt vorhandene Milch hätte verwertet werden können. Insofern die Vorinstanz des Weiteren auf die beeinträchtigten Exportmöglichkeiten für Schweizer Käse verweist, ist ihre Argumentation ebenfalls nicht überzeugend, belegen doch bereits die günstigen Zahlen der Beschwerdeführerin ihre Exporterfolge.

4.4 Hinzu kommt, wie die Beschwerdeführerin ausführt und wie auch aus den auf der Webseite der Vorinstanz publizierten Statistiken betreffend Auswertung der Daten über die "Milchproduktion – Milchjahr 2006/07, 2007/08 und 2008/2009" hervorgeht, dass die Vorinstanz der Beschwerdeführerin seit ihrem Bestehen im Milchjahr 2006/07 Mehrmengen von 330'000 kg, im Milchjahr 2007/08 Mehrmengen von 490'500 kg und im Milchjahr 2008/09 Mehrmengen von 467'500 kg Milch bewilligt hatte (vgl. <http://www.blw.admin.ch> > Themen > Produktion und Absatz > Käse, Milch und Milchprodukte, besucht am 1. Juni 2010). Die Beschwerdeführerin bringt daher zu Recht vor, es habe ein gewisses Vertrauen bestanden, dass die Vorinstanz auch das erneute Gesuch gutheissen würde, zumal es nur noch um eine Restmehrmenge von 40'000 kg im Rahmen eines bereits gutgeheisse-

nen Projekts ging. Die für das Milchjahr 2008/09 mit Verfügung vom 9. März 2009 erfolgte Gutheissung des ersten Mehrmengengesuchs war denn auch wiederum eine gewisse Bestätigung. Das damit bei der Beschwerdeführerin hervorgerufene Vertrauen wurde vorliegend durch den Hinweis in der Pressemitteilung der Vorinstanz vom 23. Januar 2009 betreffend Marktentlastungsmassnahmen, wonach kleinere Exportprojekte von gewerblichen Käsereien mit Regional-spezialitäten eben gerade von der vereinbarten Regelung ausgenommen sein sollten, eher bestärkt als geschwächt.

Auch wenn die Beschwerdeführerin allein gestützt auf Treu und Glauben nichts zu ihren Gunsten ableiten kann, kann ihr unter diesen Umständen insbesondere nicht angelastet werden, dass sie ihr Gesuch für die Zusatzmehrmenge erst am 20. April 2009 und damit kurz vor Ablauf des Milchjahres 2008/09 eingereicht hat. Die diesbezüglichen Argumente der Vorinstanz überzeugen auch hier nicht.

4.5 Wie die Beschwerdeführerin zu Recht ausführt, bestätigen die Exportzahlen im laufenden Jahr 2008/09 den Erfolg ihres Projekts. Dass die Beschwerdeführerin auch die zusätzlich beantragte Mehrmenge Milch schon vor der Nichtbewilligung vermarktet und exportiert hatte, zeigte ebenfalls den Erfolg des Exportprojekts auf. Der zusätzliche Bedarf der Beschwerdeführerin an der von ihr beantragten Mehrmenge Milch war daher ausgewiesen. Die Vorinstanz führt in dieser Richtung denn auch nichts an, was gegen eine Gutheissung des Gesuchs gesprochen hätte. Die Beschwerdeführerin hatte damit in ihrem Mehrmengengesuch sämtliche Voraussetzungen und entsprechenden Nachweise gemäss VAMK und den dazugehörigen Weisungen vollständig erbracht und eingehalten.

Gemäss Art. 12 VAMK erteilt die Vorinstanz die Zustimmung für die Vermarktung einer zusätzlichen Milchmenge, wenn der entsprechende Bedarf ausgewiesen ist. Dies ist vorliegend der Fall, zumal gemäss Ziffer 2 der Weisungen zu Art. 12 VAMK (vgl. E. 2.4) bei Vermarktung im Ausland von einem fast unbegrenzten Markt auszugehen ist. Insgesamt hätte daher das Mehrmengengesuch der Beschwerdeführerin bewilligt werden müssen. Die Beschwerde ist deshalb gutzuheissen und die ablehnende Verfügung der Vorinstanz vom 19. Mai 2009 aufzuheben. Der Beschwerdeführerin ist nachträglich die für das Milchjahr 2008/09 beantragte Mehrmenge von 40'000 kg Milch zuzu-

sprechen. Die Vorinstanz wird angewiesen, die entsprechende elektronische Meldung auf DBMilch.ch vorzunehmen.

5.

Die Beschwerdeinstanz auferlegt die Verfahrenskosten in der Regel der unterliegenden Partei. Vorinstanzen oder Bundesbehörden haben indessen keine Verfahrenskosten zu tragen, auch wenn sie unterliegen (Art. 63 VwVG). Es sind daher vorliegend keine Verfahrenskosten zu erheben.

Die Beschwerdeinstanz kann der ganz oder teilweise obsiegenden Partei von Amtes wegen oder auf Begehren eine Entschädigung für ihr erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten zusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG). Der Beschwerdeführerin sind jedoch keine Kosten für eine (anwaltliche) Vertretung und auch keine weiteren notwendigen Auslagen erwachsen. Es wird ihr daher keine Parteientschädigung zugesprochen.

6.

Dieser Entscheid kann nicht mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht weitergezogen werden (Art. 83 Bst. s Ziff. 1 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]; vgl. Urteil des Bundesgerichts 2C_845/2008 vom 18. Juni 2009). Er ist somit endgültig.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen und die Verfügung der Vorinstanz vom 19. Mai 2009 aufgehoben.

Der Beschwerdeführerin wird für das Milchjahr 2008/09 eine Mehrmenge von 40'000 kg Milch erteilt. Die Vorinstanz wird angewiesen, die entsprechende Meldung auf DBMilch.ch vorzunehmen.

2.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben. Der Beschwerdeführerin wird der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'000.– zurückerstattet.

3.

Es wird keine Parteientschädigung ausgerichtet.

4.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Einschreiben; Beilage: Rückerstattungsformular, Beschwerdebeilagen zurück);
- die Vorinstanz (Ref-Nr. 2009-05-18/96; Einschreiben; Beilage: Vorakten zurück).

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Stephan Breitenmoser

Fabia Portmann-Bochsler

Versand: 10. Juni 2010