



Abteilung II
B-578/2016

Urteil vom 11. Oktober 2016

Besetzung

Richterin Vera Marantelli (Vorsitz),
Richter Francesco Brentani,
Richter Pascal Richard,
Gerichtsschreiberin Kinga Jonas.

Parteien

A._____ AG,
vertreten durch B._____,
Beschwerdeführerin,

gegen

Bundesamt für Landwirtschaft BLW,
Vorinstanz.

Gegenstand

Verwaltungsmaßnahmen
(Verwarnung, Teilzollkontingentsabzug).

Sachverhalt:**A.**

A.a Mit einem an die Importeure von Speisekartoffeln gerichteten Serienbrief liess das Bundesamt für Landwirtschaft (im Folgenden: die Vorinstanz) am 26. Juni 2014 unter dem Titel „Information zur Erhebung der Inlandleistung Speisekartoffeln für die Kontingentsperiode 2015“ verlauten, es werde die Verteilung des Teilzollkontingents 14.1 (Kartoffeln) eingehend überprüfen und auf der Grundlage dieser Überprüfung voraussichtlich für die nächsten Etappen der Agrarpolitik einen neuen Änderungsvorschlag zur Verteilung dieses Teilzollkontingents ausarbeiten. Um zwei Praxiswechsel in kurzer Zeit zu verhindern (ein erster betraf die Meldung der Inlandleistung, die neu nur noch direkt und nicht mehr über die Branchenorganisation swisspatat gemacht werden konnte), werde auf die im Vorjahr mit zwei Schreiben angekündigte Neuerung bei der Berechnung der Inlandleistung („Verkäufe an Hotels, Restaurants, Kantinen und Spitäler werden bei der Berechnung der IL nicht mehr berücksichtigt“) verzichtet und bis auf Weiteres beim Status quo verblieben. Damit könnten weiterhin auch an gewerbliche Kunden (Hotels, Restaurants, Kantinen und Spitäler [sog. HOREKA-Kanal]) gelieferte Kartoffeln gemeldet werden.

Am 24. April 2015 teilte die Vorinstanz der A. _____ AG (im Folgenden: die Beschwerdeführerin) mit, dass die Zollkontingentszuteilung der Warenkategorie Speisekartoffeln für 2016 analog derjenigen im Jahre 2015 erfolge. Bezüglich der für die Kontingentsverteilung massgebenden Inlandleistung wurde festgehalten, dass als solche jene Menge der konsumfertig abgepackten inländischen Speisekartoffeln gelte, welche die Abpackbetriebe während der Bemessungsperiode (1. Juli 2014 bis 30.

Juni 2015) an den Detailhandel sowie an den HOREKA-Kanal geliefert hätten.

Unter Hinweis auf das vorgenannte Schreiben führte die Vorinstanz am 19. August 2015 weiter aus, dass Anteile am Teilzollkontingent Nr. 14.1 nach der Inlandleistung des einzelnen Betriebs im Verhältnis zu den gesamten rechtmässig geltend gemachten Inlandleistungen in Prozenten und nur dann zugeteilt würden, wenn die Leistung eines Betriebs mehr als 100 Tonnen betrage. Bei der Kontrolle im vorangehenden Jahr sei sie auf viele unrechtmässig gemeldete Mengen gestossen, was darauf schliessen lasse, dass nicht allen Marktteilnehmern klar sei, welche Mengen gemeldet werden könnten. Um solche Missverständnisse in Zukunft zu vermeiden,

betone sie noch einmal, dass Lieferungen an den Grosshandel und an Abpackbetriebe, die ihre Inlandleistung selber meldeten, für die Inlandleistung nicht berücksichtigt würden. Dasselbe gelte für Lieferungen von Abpackbetrieben, welche nicht selber abgepackt hätten.

A.b In der Folge meldete die Beschwerdeführerin der Vorinstanz für das Jahr 2016 eine Inlandleistung an Speisekartoffeln von insgesamt 205'705 kg (Nettogewicht).

Mit Schreiben vom 27. November 2015 teilte die Vorinstanz der Beschwerdeführerin mit, dass von der gemeldeten Inlandleistung die an den Grosshandel, die C._____, gelieferte Menge von 156'510 kg sowie die 230 kg netto, die die Beschwerdeführerin vom Abpackbetrieb D._____ AG erhalten habe, nicht berücksichtigt werden könnten. Deshalb werde beabsichtigt, die Beschwerdeführerin wegen einer Widerhandlung i.S. des Landwirtschaftsgesetzes letztmals zu verwarren. Die Vorinstanz gab der Beschwerdeführerin Gelegenheit, zu dem von ihr festgestellten Sachverhalt schriftlich Stellung zu nehmen.

Auf Anfrage der Beschwerdeführerin (Email vom 30. November 2015), welche Menge die C._____ als Inlandleistung gemeldet habe, teilte die Vorinstanz am 2. Dezember 2015 (ebenfalls per Email) mit, dass die C._____, die als Grosshandel definiert werde, weder Abpackbetrieb noch Detailhandel sei und ihr auch keine Inlandleistung melde.

Mit Stellungnahme vom 9. Dezember 2015 anerkannte die Beschwerdeführerin die von der D._____ AG übernommene Menge von 230 kg als doppelt gemeldet und somit deren Abzug an. Die an die C._____ gelieferte Menge sei indessen zu berücksichtigen. Diese Firma beliefere Detaillisten und den sog. HOREKA-Kanal (Hotels, Restaurants, Kantinen) vorwiegend mit 5-10 kg Säcken bzw. Kisten. Wenn diese Menge nicht für ihren Waschbetrieb zähle, in den sie in Anbetracht dieses Kunden viel Geld investiert habe, für wen dann.

A.c Mit Verfügung vom 30. Dezember 2015 verwarnte die Vorinstanz die Beschwerdeführerin letztmals, brachte bei der Berechnung von deren Teillzollkontingent Nr. 14.1 156'740 kg Nettogewicht in Abzug und hielt fest, dass der Beschwerdeführerin für die Periode 2016 kein Kontingentsanteil Kartoffel zugeteilt werde. Für den Erlass der Verfügung auferlegte sie der Beschwerdeführerin eine Gebühr von Fr. 213.–.

B.

Gegen diese Verfügung erhob die Beschwerdeführerin am 29. Januar 2016 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Sie beantragt, die gegen sie ausgesprochene letztmalige Verwarnung sei aufzuheben und die gesamte von ihr als Inlandleistung gemeldete Menge für die Kontingentsbemessung zu berücksichtigen. Ihr Zollkontingentsanteil 2016 sei bis spätestens zum 29. Februar 2016 entsprechend zu erhöhen (Antrag Ziffern 1 und 2). Die Vorinstanz müsse auf den Antrag auf Änderung der Agrareinfuhrverordnung der Branchenorganisation swisspatat vom 27. Januar 2014 für eine Testphase von drei Jahren eintreten (Antrag Ziffer 3). Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolge.

Zur Begründung macht die Beschwerdeführerin geltend, die Vorinstanz habe mit Schreiben vom 24. April 2015 zugesichert, dass die Zollkontingentszuteilung für das Jahr 2016 analog zum Jahr 2015 erfolgen werde. Indem ihr die Vorinstanz von der für das Jahr 2016 gemeldeten Menge jedoch einen erheblichen Teil abgezogen habe, sei sie nicht analog zum Vorjahr vorgegangen und habe gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes verstossen. Die Vorinstanz habe die Agrareinfuhrverordnung seit Jahrzehnten gleich angewendet. Obwohl der HOREKA-Kanal in der Verordnung nicht erwähnt werde, seien über Jahrzehnte auch Betrieben, die den HOREKA-Kanal belieferten, Kontingente zugeteilt worden. Die Vorinstanz habe auf die Zuteilung 2014 hin festgestellt, dass diese Praxis den rechtlichen Vorgaben nicht entspreche. Dennoch habe sie auf Intervention der Branchenorganisation swisspatat hin mit Schreiben vom 26. Juni 2014 mitgeteilt, dass diese Praxis nicht geändert werde, die Meldungen der Inlandleistungen künftig aber über sie als Bundesamt abzuwickeln seien. Die Verordnung würde auf einen späteren Zeitpunkt hin geändert. Die Beibehaltung der Praxis habe es den Lieferanten in den HOREKA-Kanal erlaubt, ihre langjährigen Beziehungen zu ihren Kunden aufrecht zu erhalten und die Speisekartoffeln zu den gewohnten Konditionen zu liefern. Die Nichtberücksichtigung dieses Kanals für die Inlandleistung führe dazu, dass nur noch zum viel teureren Ausserkontingentszollansatz (AKZA) importiert werden könne. Dies führe zu wirtschaftlichen Beeinträchtigungen und Wettbewerbsverzerrung. Für die Zuteilung der Kontingentsanteile für das Jahr 2016 sei neu von Bedeutung, ob die Kartoffeln direkt oder indirekt in den HOREKA-Kanal geliefert würden, was dem mit Schreiben vom 24. April 2015 kommunizierten Grundsatz widerspreche, wonach die Kontingentszuteilung analog zum Vorjahr vorgenommen werde. Die Vorinstanz übersehe, dass der Gastwirt bzw. Kantinenbetreiber seine Ware immer über einen (Zwischen-)Händler beziehen müsse, da ein Abpackbetrieb die

Kartoffeln nicht so konditionieren könne, wie er es benötige (z.T. sehr kleine Liefermengen). Von Bedeutung sei einzig, dass die Ware letztlich im HOREKA-Kanal lande und nicht doppelt gemeldet werde. Dies könne sie für sich selbst garantieren und beweisen. Der massgebenden Bestimmung seien keine Angaben zu der Art des Lieferstroms zu entnehmen, wogegen mit Bezug auf Saatkartoffeln ausdrücklich festgehalten sei, dass diese direkt von den Saatgutproduzenten zugekauft werden müssten. Hieraus müsse im Umkehrschluss gefolgert werden, dass es bei Speisekartoffeln keine Rolle spiele, ob sie direkt oder indirekt in den HOREKA-Kanal geliefert würden. Selbst wenn die Vorinstanz berechtigt gewesen wäre, ihre Kontrollen zu verschärfen und den Vertrauensgrundsatz nicht verletzt hätte, müsse festgehalten werden, dass es sich bei den beanstandeten Mengen nicht um Falschmeldungen handle. Der in Frage stehende Lieferweg sei für den HOREKA-Kanal in der Schweiz der einzige Weg, um Kartoffeln geliefert zu erhalten. Diesen auszuklammern hiesse, den HOREKA-Kanal entgegen der Ankündigung vom Juni 2014 faktisch nicht zu berücksichtigen. Es handle sich um eine unzulässige Diskriminierung des privaten Handels, wenn ihr für die unter 100 Tonnen fallende Menge kein Zollkontingentsanteil zugeteilt werde.

C.

Mit Zwischenverfügung vom 11. Februar 2016 lud das Bundesverwaltungsgericht die Vorinstanz ein, sich vorab zum Rechtsbegehren der Beschwerdeführerin betreffend Erhöhung ihres Zollkontingentsanteils bis spätestens zum 29. Februar 2016 zu äussern.

Am 16. Februar 2016 erklärte die Vorinstanz, sie habe keinen Einwand gegen die Anordnung vorsorglicher Massnahmen, sofern diese unter der Bedingung gewährt würden, dass die Beschwerdeführerin im Falle des Unterliegens im Beschwerdeverfahren die Differenzen zwischen dem Ausserkontingentszollansatz (AKZA) und dem Kontingentszollansatz (KZA) nachbezahle. Diese Bedingung müsse auch für allfällige Importe im Zusammenhang mit einer Erhöhung des Teilzollkontingents gelten. Sollte das Gericht zum Schluss kommen, dass bei der strittigen Zuteilung auch die an Grossisten erfolgten Lieferungen als Inlandleistung hätten angerechnet werden müssen, betrügen die gesamten von den Abpackbetrieben geltend gemachten Inlandleistungen 106'053'265 kg netto, womit die von der Beschwerdeführerin geltend gemachte Inlandleistung einen Anteil von 0.194% ergäbe.

Mit Korrigendum vom 19. Februar 2016 zu ihrer Eingabe vom 16. Februar 2016 erklärt die Vorinstanz, die gesamten von den Abpackbetrieben geltend gemachten Inlandleistungen betrügen recte 106'130'437 kg netto, wobei die von der Beschwerdeführerin geltend gemachte Inlandleistung unverändert einen Anteil von 0.194% ausmache.

Am 20. Februar 2016 erklärte die Beschwerdeführerin, sie lehne es ab, zunächst zwar importieren zu dürfen, in der Folge aber allenfalls die Differenz zum AKZA nachzubezahlen. Deshalb verlange sie ein reguläres Kontingent zum KZA.

Mit Zwischenverfügung vom 24. Februar 2016 wies das Bundesverwaltungsgericht das Gesuch der Beschwerdeführerin um Anordnung vorsorglicher Massnahmen ab.

D.

Am 14. März 2016 beantragt die Vorinstanz in ihrer Vernehmlassung die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei.

Sie erklärt, auf das Rechtsbegehren betreffend den Antrag von swisspatat um Änderung der Agrareinfuhrverordnung sei nicht einzutreten, da sie in der angefochtenen Verfügung zu dieser Frage weder Stellung genommen habe noch hätte nehmen sollen.

Des Weiteren erklärt die Vorinstanz, bereits nach der früheren Kartoffelverordnung habe als Inlandleistung diejenige Menge gegolten, die die Abpackbetriebe an den Detailhandel geliefert hätten. Bis zum Jahr 2013 seien die Meldungen der Abpackbetriebe, die Mitglied von swisspatat gewesen seien, über die Branchenorganisation erfolgt. Das Amt habe die von swisspatat gemeldeten, an den Detailhandel gelieferten Mengen, von den Abpackbetrieben indirekt bestätigen lassen. Zudem habe das Amt alle Abpackbetriebe vor Ort kontrolliert, die erstmals Inlandleistungen gemeldet hätten. Bei seinen Kontrollen habe das Amt – offenbar im Gegensatz zu swisspatat – diejenigen Lieferungen an den Grosshandel und an den HO-REKA-Kanal, die es als solche erkannt habe, abgezogen. Im Jahr 2014 hätten die Abpackbetriebe die Meldung der Inlandleistung direkt beim Bundesamt machen müssen, welches diese stichprobeweise kontrolliert und bereinigt habe. Mit Schreiben vom 22. Oktober 2013 an die Importeure von Speisekartoffeln sei insbesondere darauf hingewiesen worden, dass "an den Detailhandel geliefert" bedeute, dass diejenigen Mengen berücksich-

tigt würden, die an die Endverbraucher verkauft würden. Verkäufe an Hotels, Restaurants, Kantinen und Spitäler seien nicht eingeschlossen. Nachdem die Branche geltend gemacht habe, dass der HOREKA-Kanal die Ware ebenso wie der Detailhandel an den Endkonsumenten verkaufe, habe das Bundesamt entschieden, die langjährige Praxis von swisspatat weiterführen zu lassen und Lieferungen an den HOREKA-Kanal an die Inlandleistung anzurechnen. Der Hinweis auf die "analoge" Zollkontingentszuteilung im Schreiben vom 24. April 2015 sei ausschliesslich in diesem Sinne zu verstehen, zumal darin ausdrücklich festgehalten sei, dass als Inlandleistung die an den Detailhandel sowie an den HOREKA-Kanal gelieferte Menge gelte. Entsprechend habe das Schreiben vom 19. August 2015 an die Beschwerdeführerin gelautet. Weder den betroffenen Abpackbetrieben noch swisspatat gegenüber sei in irgendeiner Weise kundgetan worden, dass entgegen dem klaren Wortlaut der Verordnung auch Lieferungen an den Grosshandel geduldet würden. Selbst wenn swisspatat bei seinen Meldungen Lieferungen an den Grosshandel nie abgezogen haben sollte, könnten solche offensichtlich rechtswidrig geltend gemachte Leistungen kein berechtigtes Vertrauen in deren Einbezug begründen. Solche Lieferungen seien anlässlich von Kontrollen nie als Inlandleistungen anerkannt und immer abgezogen worden. Die Beschwerdeführerin hätte bereits durch Konsultieren der massgeblichen Bestimmung erkennen können und müssen, dass die Geltendmachung von Lieferungen an den Grosshandel rechtswidrig sei, weshalb sie sich nicht auf den Vertrauensschutz berufen könne. "Indirekte" Lieferungen an den HOREKA-Kanal, also solche, die über einen Zwischenhandel dorthin gelangten, seien ebenfalls nie berücksichtigt worden, da es sich dabei auch um Lieferungen an den Grosshandel handle. Hätte der Ordnungsgeber sowohl Lieferungen an den Detail- als auch den Grosshandel berücksichtigen wollen, hätte er begrifflich keine Differenzierung vornehmen müssen und die Formulierung "an den Handel" gewählt. Im Gegensatz zu der Bestimmung betreffend Saatkartoffeln sei es deshalb nicht erforderlich gewesen, den Begriff "direkt" auch in die Bestimmung betreffend Speisekartoffeln aufzunehmen. Das Bundesamt habe erkannte Lieferungen an Grossisten bei sämtlichen kontrollierten Abpackbetrieben abgezogen und damit das Gleichbehandlungsgebot beachtet. Schliesslich sei darauf hinzuweisen, dass nur der Bundesrat befugt sei zu entscheiden, ob die Bestimmung, wonach ein Kontingentsanteil nur bei einer Inlandleistung von mehr als 100 Tonnen zugeteilt werde, zweckmässig oder zu ändern sei.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Der angefochtene Akt der Vorinstanz vom 30. Dezember 2015 unterliegt als Verfügung i.S.v. Art. 5 Abs. 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021) der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht (Art. 44 VwVG i.V.m. Art. 31, Art. 33 Bst. d und Art. 37 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [VGG, SR 173.32] i.V.m. Art. 166 Abs. 2 LwG, zitiert in E. 2), zumal keine Ausnahme nach Art. 32 VGG greift.

1.2 Die Beschwerdeführerin ist als materielle Adressatin der angefochtenen Verfügung durch diese besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung (Art. 48 Abs. 1 Bst. a bis c VwVG). Die Anforderungen an die Beschwerdefrist (Art. 50 Abs. 1 VwVG) sowie an Form und Inhalt der Beschwerdeschrift sind gewahrt (Art. 52 Abs. 1 VwVG). Der Kostenvorschuss wurde fristgemäss bezahlt (Art. 63 Abs. 4 VwVG), und die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen liegen vor (vgl. Art. 46 ff. VwVG).

1.3 Gegenstand des Beschwerdeverfahrens und damit Streitgegenstand bildet das durch Verfügung geregelte Rechtsverhältnis, soweit es angefochten wird. Der Streitgegenstand wird durch den Gegenstand der Verfügung (Anfechtungsgegenstand) und die Beschwerdeanträge bestimmt. Der Anfechtungsgegenstand bildet den Rahmen, der den möglichen Umfang des Streitgegenstands begrenzt. Gegenstand des Beschwerdeverfahrens kann nur sein, was Gegenstand des vorinstanzlichen Verfahrens war oder nach richtiger Gesetzesauslegung hätte sein sollen (vgl. BGE 136 II 457 E. 4.2; ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER/MARTIN BERTSCHI, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. Aufl. 2013, Rz. 686 ff., m.w.H.).

Da der Antrag der Branchenorganisation swisspatat vom 27. Januar 2014, auf den die Beschwerdeführerin in ihren Anträgen Bezug nimmt, nicht Gegenstand der angefochtenen Verfügung der Vorinstanz vom 30. Dezember 2016 war – und dies richtigerweise auch nicht hätte sein müssen –, ist auf die diesbezüglichen Vorbringen der Beschwerdeführerin nicht einzutreten.

Nicht einzutreten ist auf die Beschwerde auch insoweit, als die in der angefochtenen Verfügung beanstandete Menge sich auf die durch die Beschwerdeführerin von der D. _____ AG übernommene Menge von

230 kg bezieht, deren doppelte Meldung und somit deren Abzug die Beschwerdeführerin in ihrer Stellungnahme vom 9. September 2015 gegenüber der Vorinstanz akzeptierte (vgl. act. 13 Vorakten).

Im Übrigen ist auf die Beschwerde einzutreten.

2.

Das Landwirtschaftsgesetz vom 29. April 1998 (LwG, SR 910.1 in der hier massgebenden Fassung vom 1. Januar 2015) legt innerhalb der welthandelsrechtlichen Verpflichtungen die Rahmenbedingungen für die Produktion und den Absatz landwirtschaftlicher Erzeugnisse fest (vgl. Art. 7 ff. und Art. 21 LwG betreffend Zollkontingente).

Die Landwirtschaftsgesetzgebung wird diesbezüglich in der – unter anderem gestützt auf Art. 21 Abs. 2 sowie Art. 177 LwG – vom Bundesrat erlassenen Agrareinfuhrverordnung vom 26. Oktober 2011 (AEV, SR 916.01 in der hier massgebenden Fassung vom 1. Dezember 2015, AS 2011 5325, 2012 3437, 2013 3931, 2014 4001, 2014 979, 2015 1759, 2015 323, 2015 4545, 2015 4547) konkretisiert. Danach bedarf die Einfuhr der in Anhang 1 zu dieser Verordnung aufgeführten landwirtschaftlichen Erzeugnisse einer Generaleinfuhrbewilligung (Art. 1 Abs. 1 AEV). Die Zollkontingente, die Teilzollkontingente und die Richtmengen sind in Anhang 3 der Verordnung festgelegt (Art. 10 AEV). Als Inlandleistung gilt die Übernahme von inländischen landwirtschaftlichen Erzeugnissen handelsüblicher Qualität während eines festgelegten Zeitraums (Bemessungsperiode). Die Erzeugnisse sind im 4. Kapitel oder in den marktordnungsspezifischen Produkteverordnungen festgelegt (Art. 21 Abs. 1 AEV).

Das Teilzollkontingent Nr. 14.1 (Kartoffeln) wird gemäss Art. 37 Abs. 1 AEV in die Warenkategorien Saatkartoffeln (Bst. a), Speisekartoffeln (Bst. b) und Veredelungskartoffeln (Bst. c) aufgeteilt. Anteile am Teilzollkontingent Kartoffeln werden nach der Inlandleistung der einzelnen Organisation bzw. des einzelnen Betriebs im Verhältnis zu den gesamten rechtmässig geltend gemachten Inlandleistungen in Prozenten zugeteilt (Art. 40 Abs. 1 AEV). Das Bundesamt teilt nur Personen einen Kontingentsanteil am Teilzollkontingent Kartoffeln zu, wenn ihre Inlandleistung mehr als 100 Tonnen beträgt (Art. 40 Abs. 2 AEV). Kontingentsperiode bildet das Kalenderjahr (Art. 11 AEV). Als Bemessungsperiode gilt der Zeitraum zwischen dem 18. Monat (Juli) und dem 7. Monat (Juni) vor der betreffenden Kontingentsperiode (Art. 41 Abs. 2 AEV). Die Gesuche um Anteile am Teilzollkontingent Kartoffel-

feln müssen bis spätestens am 30. September vor Beginn der Kontingentsperiode eintreffen (Art. 42 AEV). Die geltend gemachte Inlandleistung muss nachweisbar sein (Art. 41 Abs. 3 AEV).

3.

Die Beschwerdeführerin beruft sich zur Begründung ihrer Rüge, die an die C._____ gelieferte Menge sei zu Unrecht nicht als Inlandleistung anerkannt worden, sinngemäss einerseits auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes, andererseits hält sie der Vorinstanz eine fehlerhafte bzw. falsche Auslegung des anwendbaren Rechts, insbesondere von Art. 41 Abs. 1 Bst. b AEV, vor.

Die Gesetzes- und Verfassungsmässigkeit von Art. 41 Abs. 1 Bst. b AEV wird von ihr indessen zu Recht nicht in Frage gestellt.

3.1 Im Rahmen der Auslegung gelten für die Normen des Verwaltungsrechts die üblichen Methoden der Gesetzesauslegung. Zur Anwendung gelangen somit die grammatikalische, historische, zeitgemässe, systematische und teleologische Auslegungsmethode. Zwar wird heute von Lehre und Rechtsprechung auch im Verwaltungsrecht der Methodenpluralismus bejaht, der keiner Auslegungsmethode einen grundsätzlichen Vorrang zuerkennt, doch steht gemäss der bundesgerichtlichen Praxis auf dem Gebiet des Verwaltungsrechts die teleologische Auslegungsmethode im Vordergrund, wobei Ausgangspunkt jeder Auslegung der Wortlaut der Bestimmung bildet. An einen klaren und unzweideutigen Gesetzeswortlaut ist die rechtsanwendende Behörde gebunden, sofern dieser den wirklichen Sinn der Norm wiedergibt (vgl. BGE 141 V 197 E. 5.2, 141 V 221 E. 5.2.1; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016, Rz. 177 ff., m.w.H.).

Nach dem klaren Wortlaut von Art. 41 Abs. 1 Bst. b AEV gilt bei Speisekartoffeln als Inlandleistung „die Menge der konsumfertig abgepackten inländischen Speisekartoffeln, die die Abpackbetriebe während der Bemessungsperiode an den Detailhandel geliefert haben“.

Dass dieser eindeutige Wortlaut, der einzig Lieferungen an den Detailhandel berücksichtigt und somit implizit solche an den Grosshandel für die Berechnung der Inlandleistung ausschliesst, den wirklichen Sinn der Norm nicht wiedergäbe, ist nicht ersichtlich.

Der Bundesrat hat nach der Botschaft vom 26. Juni 1996 zur Reform der Agrarpolitik, Zweite Etappe (Agrarpolitik 2002), Neues Landwirtschaftsgesetz (BBI 1996 IV 1 ff., 119, nachfolgend Botschaft) dafür zu sorgen, dass die gleiche Inlandware nicht missbräuchlich, in Umgehung des gesetzgeberischen Willens auf den verschiedenen Vermarktungsstufen mehrmals als Inlandleistung angerechnet wird (vgl. auch Urteil des BVGer A-2206/2007 vom 24. November 2008 E. 2.3.4). In derselben Botschaft wird mit Bezug auf Inlandleistung bei Schlachtvieh und Fleisch zudem festgehalten, dass es bei der Festlegung von Leistungskriterien nicht allein darum gehe, nur echte Leistungen zu berücksichtigen. Die zu erbringenden Leistungen müssten insbesondere auch quantifizierbar, erfassbar und kontrollierbar sein, wobei die Wahl der Kriterien so getroffen werden sollte, dass Missbräuche weitgehend ausgeschaltet werden könnten (vgl. Botschaft, BBI 1996 IV 160).

Der Schluss nur Leistungen an den Detailhandel bzw. – wie hier zur Diskussion stehend – nur direkte Leistungen in den HOREKA-Kanal und keine Leistungen an bzw. über den Grosshandel als Inlandleistung anzuerkennen, ist mit diesen Zielsetzungen ohne Weiteres vereinbar; ungeachtet dessen, dass der Wortlaut der Bestimmung von Art. 41 Abs. 1 Bst. b AEV – anders als derjenige von Art. 41 Abs. 1 Bst. a – diese Unterscheidung nicht explizit vorsieht.

Dass die C. _____ selber keine Inlandleistungen anmeldet, ist somit unbeachtlich. Entscheidend ist einzig, dass die Beschwerdeführerin, die sowohl gemäss Art. 41 Abs. 3 AEV als auch nach der allgemeinen Beweislastregel von Art. 8 ZGB beweispflichtig wäre, nicht geltend macht – und auch sonst nichts vorliegt, aus dem sich schliessen liesse –, dass dieses Unternehmen im Detailhandel tätig wäre.

Die Vorinstanz hat somit die an die C. _____, deren Zweck gemäss Handelsregister (...) ausdrücklich im „Import und Handel en gros mit Früchten und Gemüse“ besteht, gelieferte Menge grundsätzlich zu Recht nicht als Inlandleistung im Sinne von Art. 41 Abs. 1 Bst. b AEV anerkannt.

3.2 Die Beschwerdeführerin beruft sich im Zusammenhang mit der aus ihrer Sicht im Jahr 2016 erstmals vorgenommenen Unterscheidung zwischen der direkten bzw. indirekten Lieferung in den HOREKA-Kanal – insbesondere mit Blick auf die Schreiben der Vorinstanz vom 26. Juni 2014 und 24. April 2015 – auf den Anspruch auf Schutz berechtigten Vertrauens in staatliches Verhalten. Dieser auf den in Art. 9 BV verankerten Grundsatz

von Treu und Glauben gestützte Anspruch setzt praxisgemäss eine Grundlage voraus, auf welche die betroffene Person mit Recht vertrauen durfte und gestützt auf welche sie nachteilige Dispositionen getroffen hat, die sie nicht mehr rückgängig machen kann (vgl. BGE 141 I 161 E. 3.1; 131 II 627 E. 6.1).

Dass dies im vorliegenden Fall zutreffen könnte, ist nicht ersichtlich: Die Beschwerdeführerin führte in ihrer Stellungnahme vom 9. Dezember 2015 gegenüber der Vorinstanz zwar aus, dass sie in Anbetracht des Kunden C. _____ viel Geld in ihre Waschanlage investiert habe; dass sie diese Investition jedoch im Vertrauen auf ein bestimmtes Verhalten der Vorinstanz getätigt hätte, ist indessen nicht erkennbar und wird von ihr im vorliegenden Verfahren auch nicht geltend gemacht.

Allfällige auf Treu und Glauben gestützte Ansprüche der Beschwerdeführerin könnten daher bereits aus diesem Grund nicht anerkannt werden.

Ein Anspruch auf Schutz des berechtigten Vertrauens in behördliche Zusicherungen oder sonstiges, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörde, bestünde im Übrigen selbst wenn die obgenannte Voraussetzung erfüllt wäre, nur dann, wenn das behördliche Verhalten sich auf eine konkrete, die betreffende Person berührende Angelegenheit bezöge, die Behörde, welche gehandelt hat, hierfür zuständig wäre oder der Rechtssuchende sie aus zureichenden Gründen als zuständig hätte betrachten dürfen und die Unrichtigkeit nicht ohne weiteres hätte erkennen können (vgl. BGE 141 I 161 E. 3.1).

Auch diese Voraussetzungen sind im vorliegenden Fall nicht erfüllt: Was den "Serienbrief an die Importeure von Speisekartoffeln" vom 26. Juni 2014 betrifft, auf den sich die Beschwerdeführerin beruft, ist festzuhalten, dass sich dieser weder individuell an sie richtet, noch die hier zu beurteilende Kontingentsperiode betrifft. Damit kann dieses Schreiben wesensgemäss keine Zusicherung mit Bezug auf die Inlandleistung der Beschwerdeführerin für die Kontingentsperiode 2016 enthalten. Das Schreiben vom 24. April 2015 betrifft demgegenüber zwar die Inlandleistung für die Kontingentsperiode 2016, ist jedoch wiederum sehr allgemein gehalten; zu der Frage ob eine bestimmte Lieferung die Voraussetzungen für die Inlandleistung erfüllt, wird keine Aussage gemacht. Etwas anderes lässt sich auch aus dem Schreiben vom 19. August 2015 nicht ableiten; enthält doch auch dieses keine Angaben, aus denen sich eine Vertrauensgrundlage ergeben könnte.

Die Vorinstanz führt in ihrer Vernehmlassung vom 14. März 2016 denn auch aus, auch im Vorjahr seien Lieferungen an den Grosshandel nicht berücksichtigt worden, sofern sie als solche erkennbar gewesen seien. Sie habe solche Lieferungen anlässlich von Kontrollen nie als Inlandleistungen anerkannt und immer in Abzug gebracht. Auch "indirekte" Lieferungen an den HOREKA-Kanal, also solche, die über einen Zwischenhandel dorthin gelangten, habe das Bundesamt nie berücksichtigt, da es sich dabei um nichts anderes als um Lieferungen an den Grosshandel handle. Bei seinen Kontrollen habe das Amt – offenbar im Gegensatz zu swisspatat – diejenigen Lieferungen an den Grosshandel und an den HOREKA-Kanal, die es als solche erkannt habe, abgezogen. Auf Grund der klaren Rechtslage sei das Bundesamt immer davon ausgegangen, dass auch swisspatat Lieferungen an den Grosshandel und an den HOREKA-Kanal abziehe.

Die Beschwerdeführerin macht nicht substantiiert geltend, dass diese Ausführungen nicht zuträfen, sie hat auch nichts ins Recht gelegt, dass diese Ausführungen widerlegen würde. Die Vorinstanz hat somit in glaubwürdiger Weise dargelegt, dass sie zwar die Kontrollen der Meldungen verschärft hat, was wesensgemäss dazu führt, dass zu Unrecht als Inlandleistung gemeldete Lieferungen der Abpackbetriebe vermehrt erkannt werden. Dass sie zuvor bewusst eine gesetzwidrige Praxis ausgeübt oder geduldet und dadurch eine Grundlage für aus dem Vertrauensschutz fliessende Ansprüche geschaffen hätte, kann aber auch daraus nicht geschlossen werden.

4.

Wie ausgeführt, stellen die Lieferungen der Beschwerdeführerin im Umfang von 156'510 kg an die C. _____ entgegen deren Meldung keine Inlandleistung i.S.v. Art. 41 Abs. 1 Bst. b AEV dar. Dasselbe gilt auch für die von der D. _____ AG übernommene Menge von 230 kg, die die Beschwerdeführerin bereits vor der Vorinstanz als zu Unrecht gemeldet anerkannt hat (vgl. E. 1.3 hiervor).

Die Vorinstanz geht somit zu Recht davon aus, dass mit der unzulässigen Meldung eine Widerhandlung gegen die AEV vorliegt.

Das LwG sieht bei Widerhandlungen gegen dessen Ausführungsbestimmungen oder die gestützt darauf erlassenen Verfügungen verschiedene Verwaltungsmassnahmen vor: Verwarnung; Entzug von Anerkennungen, Bewilligungen, Kontingenten und dergleichen; Ausschluss von Berechtigungen; Ausschluss von der Direktvermarktung; Ablieferungs-, Annahme-

und Verwertungssperre; Ersatzvornahme auf Kosten der die Bestimmungen und Verfügungen verletzenden Person sowie der mit Aufgaben betrauten Organisation; die Beschlagnahme sowie die Belastung mit einem Betrag bis höchstens Fr. 10'000.– (Art. 169 Abs. 1 Bst. a bis h LwG).

Die von der Vorinstanz gegen die Beschwerdeführerin mit der angefochtenen Verfügung ausgesprochene – in Art. 169 Abs. 1 Bst. a LwG als mildestes Mittel vorgesehene – letztmalige Verwarnung erscheint unter diesen Umständen als verhältnismässig und ist nicht zu beanstanden. Zumal die Beschwerdeführerin mit Verfügung vom 30. Dezember 2014 bereits einmal wegen einer unrechtmässig geltend gemachten Inlandleistung verwarnt wurde.

Die von der Beschwerdeführerin für die Lieferung an die C. _____ bzw. deren Meldung als Inlandleistung vorgebrachten Gründe vermögen daran ebenso wenig etwas zu ändern, wie die generelle das Vorgehen der Vorinstanz bezüglich der Lieferungen in den HOREKA-Kanal betreffende Kritik.

5.

Gemäss Art. 40 Abs. 2 AEV teilt das BLW Personen nur dann einen Kontingentsanteil zu, wenn deren Inlandleistung mehr als 100 Tonnen beträgt.

In Anwendung dieser Bestimmung hielt die Vorinstanz in Dispositiv Ziff. 3 der angefochtenen Verfügung fest, dass der Beschwerdeführerin für die Kontingentsperiode 2016 kein Kontingentsanteil Kartoffel zugeteilt werde, da deren Inlandleistung nach Abzug der zu Unrecht gemeldeten Menge mit 48'965 kg weniger als 100 Tonnen betrage.

Die Beschwerdeführerin sieht darin, ohne diesen Vorwurf im Einzelnen weiter zu begründen, eine unzulässige Diskriminierung des privaten Handels. Damit stellt sie sinngemäss die Gesetzes- und Verfassungsmässigkeit von Art. 40 Abs. 2 AEV in Frage.

5.1 Das Bundesverwaltungsgericht kann auf Beschwerde hin vorfrageweise Verordnungen des Bundesrats auf ihre Gesetz- und Verfassungsmässigkeit prüfen. Der Umfang der Kognition hängt dabei davon ab, ob es sich um eine selbständige oder unselbständige Verordnung handelt (vgl. ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl. 2013, Rz. 2.177).

Werden Rechtsetzungskompetenzen des Gesetzgebers auf den Verordnungsgeber übertragen, spricht man von Gesetzesdelegation. Die Legislative ermächtigt damit die Exekutive im (formellen) Gesetz zum Erlass von gesetzesvertretenden Verordnungen. Gesetzesdelegation gilt als zulässig, wenn sie nicht durch die Verfassung ausgeschlossen (Art. 164 Abs. 2 BV), in einem Gesetz im formellen Sinn enthalten ist, sich auf ein bestimmtes, genau umschriebenes Sachgebiet beschränkt und die Grundzüge der delegierten Materie, d.h. die wichtigen Regelungen, im delegierenden Gesetz selbst enthalten sind (vgl. Urteil des BVerfG A-5627/2014 vom 12. Januar 2015 E. 4.2, m.w.H.).

Während bei selbständigen (rechtsetzenden verfassungsunmittelbaren) Rechtsverordnungen nur eine Überprüfung der Verfassungsmässigkeit in Betracht fällt, sind unselbständige Rechtsverordnungen und Vollziehungsverordnungen zunächst auf ihre Gesetzmässigkeit und danach, soweit das Gesetz den Bundesrat nicht ermächtigt, von der Bundesverfassung abzuweichen, auf ihre Verfassungsmässigkeit zu prüfen (vgl. BGE 139 II 460 E. 2.3, m.w.H.).

Wird dem Bundesrat durch die gesetzliche Delegation ein sehr weiter Ermessensspielraum für die Regelung auf Verordnungsebene eingeräumt, so ist dieser Spielraum nach Art. 190 BV für das Bundesverwaltungsgericht verbindlich. Das Gericht darf sein Ermessen in diesem Fall nicht an die Stelle desjenigen des Bundesrats setzen, sondern hat sich auf die Prüfung zu beschränken, ob die Verordnung den Rahmen der dem Bundesrat im Gesetz delegierten Kompetenzen offensichtlich sprengt oder aus anderen Gründen gesetz- oder verfassungswidrig ist. Zudem entzieht sich auch die Zweckmässigkeit der getroffenen Anordnung der gerichtlichen Kontrolle. Es ist nicht Sache des Gerichts, sich zur politischen, wirtschaftlichen oder anderweitigen Sachgerechtigkeit einer Verordnungsbestimmung zu äussern (vgl. BGE 139 II 460 E. 2.3, 137 III 217 E. 2.3; BVGE 2014/50 E. 2, 2014/3 E. 2.3.2; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 2.177 f., m.w.H.).

5.2 Die hier zur Diskussion stehende AEV stützt sich im Ingress einerseits auf Art. 177 LwG, wonach der Bundesrat die erforderlichen Ausführungsbestimmungen erlässt, wo das Gesetz die Zuständigkeit nicht anders regelt. Diese Bestimmung ermächtigt den Bundesrat zwar nicht zum Erlass ergänzender (d.h. gesetzesvertretender) oder gar gesetzesderogierender Vorschriften (vgl. Urteil des BVerfG B-3133/2009 vom 13. November 2009 E. 7.2). Die AEV stützt sich des Weiteren aber auch auf Art. 20 Abs. 1-3

(Schwellenpreise), Art. 21 Abs. 2 und 4 (Zollkontingente), Art. 24 Abs. 1 (Einfuhrbewilligung, Schutzmassnahmen) sowie Art. 185 Abs. 3 LwG (Vollzugsdaten, Monitoring und Evaluation). Zudem bestimmt Art. 22 Abs. 5 LwG, auf den sich die AEU im Ingress zwar nicht explizit stützt, dass der Bundesrat die Kompetenz zur Festlegung von Kriterien zur Verteilung von Zollkontingenten dem WBF übertragen kann. Hieraus folgt, dass der Bundesrat selbst auch die Kompetenz zur Festlegung solcher Verteilkriterien hat. Mit dieser Bestimmung räumt der Gesetzgeber dem Bundesrat bewusst ein weites Ermessen für die Regelung der Einzelheiten der Kontingentszuteilung ein (vgl. BGE 128 II 34 E. 5b; Urteil des BGer 2A.53/2004 vom 2. August 2004 E. 3.4.2; Urteil des BVerger A-2206/2007 vom 24. November 2008 E. 2.3.5). Dieser wird nur insofern eingeschränkt, als die Zuteilung unter Wahrung des Wettbewerbs zu erfolgen hat (Art. 22 Abs. 1 LwG). Nur mit Bezug auf Schlachtvieh, Fleisch, Schafwolle und Eier hat der Gesetzgeber in Art. 48 LwG Verteilung der Zollkontingente selbst festgelegt. Bei den anderen Erzeugnissen ist es Sache des Bundesrats geeignete – und WTO-rechtlich zulässige Verteilkriterien festzulegen. Es steht dem Bundesrat frei, weitere zulässige Kriterien, wie auch Kombinationen von Kriterien festzulegen. (vgl. Botschaft, BBl 1996 IV 118).

Aus alledem folgt, dass das weite Ermessen des Bundesrats in diesem Rahmen nicht nur auf die Wahl des jeweiligen Verteilkriteriums beschränkt ist; vielmehr muss es auch bezüglich der Ausgestaltung eines Verteilkriteriums im Einzelnen gelten.

5.3 Mit Art. 40 Abs. 2 AEU hat der Bundesrat somit zwar – eine im LwG nicht ausdrücklich vorgesehene – Eintrittsschwelle für die Zuteilung von Anteilen am Zollkontingent Nr. 14.1 statuiert; dass er damit das ihm vom Gesetzgeber bei der Regelung der Verteilkriterien eingeräumte, weite Ermessen missbraucht oder überschritten hätte, ist nicht ersichtlich. Wie dargelegt, ist es im Übrigen nicht Sache des Bundesverwaltungsgerichts, die Sachgerechtigkeit dieser vom Bundesrat vorgesehenen Eintrittsschwelle zu beurteilen oder sich dazu zu äussern, ob diese wirtschaftlich und agrarpolitisch zweckmässig ist (vgl. BGE 139 II 460 E. 2.3, 137 II 217 E. 2.3, m.w.H.).

6.

Die Beschwerde erweist sich somit als unbegründet. Sie ist daher – soweit darauf einzutreten ist – abzuweisen.

7.

Entsprechend dem Ausgang des Verfahrens sind die Verfahrenskosten – einschliesslich der Kosten der Zwischenverfügung über vorsorgliche Massnahmen – in der Höhe von Fr. 1'500.– der unterliegenden Beschwerdeführerin aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG sowie Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]).

Der unterliegenden Beschwerdeführerin ist keine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG, Art. 7 Abs. 1 VGKE) und ebenso wenig der Vorinstanz (Art. 7 Abs. 3 VGKE).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird, soweit darauf eingetreten wird, abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten in der Gesamthöhe von Fr. 1'500.– werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Der Betrag von Fr. 1'000.– wird dem von der Beschwerdeführerin in dieser Höhe einbezahlten Kostenvorschuss entnommen. Der restliche Betrag, ausmachend Fr. 500.–, ist dem Gericht innert 30 Tagen nach Rechtskraft des vorliegenden Urteils zu überweisen.

3.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Gerichtsurkunde)
- das Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF (Gerichtsurkunde)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Die vorsitzende Richterin:

Die Gerichtsschreiberin:

Vera Marantelli

Kinga Jonas

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

Versand: 12. Oktober 2016