



Abteilung II
B-600/2016

Urteil vom 11. Oktober 2016

Besetzung

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

Parteien

A. _____,
Beschwerdeführerin,

gegen

Bundesamt für Landwirtschaft BLW,
Vorinstanz.

Gegenstand

Verwaltungsmassnahme
(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 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 den Importeuren von Speisekartoffeln 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 zugeteilt würden. 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 Am 24. August 2015 meldete die A. _____ (im Folgenden: die Beschwerdeführerin) der Vorinstanz eine Inlandleistung an Speisekartoffeln von insgesamt 33'013'678 kg Nettogewicht (vgl. act. 10a Vorakten).

Mit Schreiben vom 27. November 2015 teilte die Vorinstanz der Beschwerdeführerin mit, dass von der gemeldeten Inlandleistung die an den Grosshandel gelieferte Menge von 2'459'975 kg sowie die 16'252 kg, die die Beschwerdeführerin vom Abpackbetrieb B. _____ erhalten habe, nicht berücksichtigt werden könnten. Deshalb werde beabsichtigt, die Beschwerdeführerin wegen einer Widerhandlung i.S. des Landwirtschaftsgesetzes zu verwarnen. Die Vorinstanz gab der Beschwerdeführerin Gelegenheit, zu dem von ihr festgestellten Sachverhalt schriftlich Stellung zu nehmen.

Mit Stellungnahme vom 8. Dezember 2015 (vgl. act. 14 Vorakten) machte die Beschwerdeführerin geltend, die in Frage stehenden Lieferungen im Umfang von 2'459'975 kg seien im vergangenen Jahr – und auch zuvor – vollumfänglich als Inlandleistung anerkannt worden.

A.c Mit Verfügung vom 30. Dezember 2015 verwarnte die Vorinstanz die Beschwerdeführerin, brachte bei der Berechnung von deren Teilzollkontingent Nr. 14.1 2'066'296 kg (Nettogewicht) in Abzug und auferlegte der Beschwerdeführerin für den Erlass der Verfügung 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 Verwarnung sei aufzuheben und die gesamte von ihr als Inlandleistung gemeldete Menge für die Kontingentsbemessung zu berücksichtigen. 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, der für die Kontingentsperiode 2015 noch berücksichtigt worden sei, sei sie nicht analog zum Vorjahr vorgegangen und habe gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes verstossen. Die Vorinstanz habe die Agrareinfuhrverordnung seit Jahr-

zehnten 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 Kontingenzuteilung 2014 hin festgestellt, dass diese Praxis den rechtlichen Vorgaben nicht entspreche. Dennoch habe sie – auf Intervention der zuständigen 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 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 Ausserkontingenzollansatz (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 im Schreiben vom 24. April 2015 kommunizierten Grundsatz widerspreche, wonach die Kontingenzuteilung für das Jahr 2016 analog zum Vorjahr vorgenommen werde. Zumindest ihre firmeninternen Vertriebsstrukturen müssten als direkte Belieferung der HOREKA-Betriebe angerechnet werden. Die Unternehmen C._____, D._____, E._____ und F._____, seien „interne Verteilplattformen“ der A._____-Gruppe, die den unmittelbaren und gebündelten Vertrieb ihrer Produkte an die HOREKA-Betriebe sicherstellten. Die Vorinstanz übersehe, dass der Gastwirt bzw. Kantinenbetreiber seine Ware immer über einen (Zwischen-)Händler beziehen müsse, da ein Abpackbetrieb ihm 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. Der massgebenden Bestimmung seien keine Angaben zu der Art des Lieferstroms zu entnehmen, wogegen mit Bezug auf Saatkartoffeln ausdrücklich festgehalten werde, 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 bei der Berechnung der Zollkontingentsanteile entgegen der Ankündigung vom Juni 2014 faktisch nicht zu berücksichtigen.

C.

Am 11. März 2016 beantragt die Vorinstanz in ihrer Vernehmlassung die Abweisung der Beschwerde.

Sie erklärt, bereits nach der früheren Kartoffelverordnung habe als Inlandleistung diejenige Menge gegolten, die die Abpackbetriebe während der Bemessungsperiode 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 HOREKA-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 berücksichtigt 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 und 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 ans Bundesamt Lieferungen an den Grosshandel nie abgezogen haben sollte, könnten solche offensichtlich rechtswidrig geltend

gemachte Leistungen kein berechtigtes Vertrauen der Beschwerdeführerin in deren Einbezug begründen. Solche Lieferungen seien anlässlich von Kontrollen nie als Inlandleistung 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 Verordnungsgeber 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. Somit könnte auch die über die „internen Verteilplattformen“ der A. _____-Gruppe gelieferte Menge nicht als Inlandleistung anerkannt werden. Nach der Agrareinfuhrverordnung könne ein Erzeugnis nur einmal Gegenstand einer Inlandleistung sein, weshalb Doppelzählungen zu erkennen und auszuschliessen seien. Verkäufe über den Grosshandel bzw. über mehrere Stufen des Grosshandels wären nur sehr aufwändig oder zum Teil gar nicht überprüfbar. Lieferungen an HOREKA-Betriebe könnten den Lieferungen an den Detailhandel nur unter denselben Bedingungen gleichgestellt werden, was bedeute, dass jegliche Vermarktung an HOREKA-Betriebe über andere Handelsunternehmen ausgeschlossen sei.

D.

Auf Aufforderung der Instruktionsrichterin hin, Unstimmigkeiten in den Akten zu erläutern und allenfalls fehlende Unterlagen nachzureichen, stellte die Vorinstanz dem Bundesverwaltungsgericht am 18. Mai 2016 die korrekten bzw. fehlenden Vorakten zu.

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 VwVG der Beschwerde ans 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 grundsätzlich 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).

Auf die Beschwerde ist damit 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 (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 Qua-

lität 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 Kartoffeln 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 in ihrer Eingabe 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 In der angefochtenen Verfügung hat die Vorinstanz von der Inlandleistung der Beschwerdeführerin folgende Lieferungen an den Grosshandel (insgesamt 2'050'044 kg) abgezogen:

(...)	27'160 kg
(...)	30'900 kg
(...)	613'028 kg
(...)	19'590 kg
(...)	9'000 kg
(...)	23'000 kg

C. _____	407'289 kg
D. _____	206'471 kg
E. _____	48'110 kg
F. _____	29'180 kg
(...)	559'386 kg
(...)	13'020 kg
(...)	63'910 kg

Die Beschwerdeführerin bezieht sich in ihrer Beschwerde denn auch ausdrücklich auf die „Menge von 2'050 Tonnen Kartoffeln“ (vgl. Beschwerde vom 29. Januar 2016, S. 3).

Auf die weitere, gemäss der angefochtenen Verfügung vom Abpackbetrieb B. _____ übernommene und daher ebenfalls nicht als Inlandleistung anerkannte Menge von 16'252 kg geht sie demgegenüber in ihrer Rechtschrift mit keinem Wort ein. Mangels genügender Substantiierung ist auf die Beschwerde daher von vornherein insoweit nicht einzugehen, als sie sich auf diese Menge bezieht. Ob die Beschwerdeführerin durch ihr Schweigen die soeben erwähnte Menge bzw. den diese betreffenden Abzug von 16'252 kg damit stillschweigend anerkennt, kann offen bleiben.

3.2 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 inlän-

dischen 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 können (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.

3.3 Es ist somit nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz die Lieferungen der Beschwerdeführerin an die (Namen der Unternehmen), C._____, D._____, E._____, F._____, die (Namen der Unternehmen) nicht als Inlandleistung im Sinne von Art. 41 Abs. 1 Bst. b AEV anerkannt hat. 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 diese 13 von ihr belieferten Unternehmen im Detailhandel tätig wären.

Dass es sich bei der C._____, dem D._____, dem Unternehmen E._____ und der F._____ gemäss der Beschwerdeführerin um „interne Verteilplattformen“ der A._____-Gruppe handelt, die als „firmeninterne“ Vertriebsstrukturen, den unmittelbaren und gebündelten Vertrieb ihrer Produkte an die HOREKA-Betriebe sicherstellten bzw. dass es sich bei diesen Betrieben um Mitglieder des Genossenschaftsverbandes A._____ (ein Genossenschaftsverband i.S. v. Art. 921 ff. OR mit Sitz in Z._____, vgl. Art. 1 der Statuten der A._____) handelt, vermag daran nichts zu ändern.

4.

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 in Art. 9 BV verankerten Grundsatz von Treu und Glauben bzw. auf den darauf gestützten Anspruch auf Schutz berechtigten Vertrauens in staatliches Verhalten.

Dass die Beschwerdeführerin im Vertrauen auf ein bestimmtes Verhalten der Vorinstanz nachteilige Dispositionen getroffen hätte, ist nicht erkennbar und wird von ihr im vorliegenden Verfahren auch nicht geltend gemacht. Allfällige auf Treu und Glauben gestützte Ansprüche der Beschwerdeführerin könnten bereits aus diesem Grund nicht anerkannt werden (vgl. BGE 141 I 161 E. 3.1.).

Ein Anspruch auf Schutz des berechtigten Vertrauens in behördliche Zusicherungen oder sonstiges, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörde, bestünde im Übrigen 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 Rechtsuchende 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:

Dass Lieferungen an die vorliegend in Frage stehenden 13 Unternehmen in früheren Jahren als Inandleistung anerkannt worden wären, wird von der Beschwerdeführerin nicht nachgewiesen. Dies ist jedoch insofern ohne Belang, als ein Zuteilungsentscheid grundsätzlich nur für die betreffende

Kontingentsperiode Gültigkeit hat, die Behörde somit im Hinblick auf nachfolgende Kontingentsperioden nicht zu binden vermag.

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 11. 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.

5.

Wie ausgeführt, stellen die Lieferungen der Beschwerdeführerin im Umfang von insgesamt 2'050'044 kg an die 13 in act. 11a Vorakten aufgelisteten Unternehmen und die von der B. _____ übernommene Menge von 16'252 kg entgegen deren Meldung keine Inlandleistung i.S.v. Art. 41 Abs. 1 Bst. b AEV dar.

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

Die von der Beschwerdeführerin vorgebrachte generelle Kritik am Vorgehen der Vorinstanz vermag daran nichts zu ändern.

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 – Verwarnung erscheint unter diesen Umständen als verhältnismässig und ist nicht zu beanstanden.

6.

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

7.

Entsprechend dem Ausgang des Verfahrens sind die in der Höhe von Fr. 1'000.– 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]). Dieser Betrag ist dem von der Beschwerdeführerin geleisteten Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'000.– zu entnehmen.

8.

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 abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 1000.– werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Dieser Betrag wird dem von der Beschwerdeführerin geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 1'000.– entnommen.

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