



Urteil vom 17. November 2022

Besetzung

Richterin Iris Widmer (Vorsitz),
Richter Jürg Steiger, Richter Raphaël Gani,
Gerichtsschreiberin Anna Begemann.

Parteien

A. _____ Ltd.,
(...),
Beschwerdeführerin,

gegen

Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG),
Dienstbereich Grundlagen,
Sektion Recht,
Taubenstrasse 16, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Zollabgaben; passive Veredelung.

Sachverhalt:**A.**

Die A. _____ Ltd. bezweckt gemäss Eintrag im Handelsregister des Kantons (...) die Herstellung, den Vertrieb und den Verkauf von Lebensmitteln aller Art. Seit dem Jahr 2012 ist sie Inhaberin von Bewilligungen für den passiven Veredelungsverkehr von Frischkartoffeln zur Herstellung von Kartoffel-Chips.

B.

Mit der Bewilligung Nr. (...) vom 4. Februar 2020 erteilte die Eidgenössische Zollverwaltung (seit dem 1. Januar 2022: Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit [BAZG]; nachfolgend: Vorinstanz oder im Zusammenhang mit den gesetzlichen Bestimmungen BAZG) der A. _____ Ltd. eine bis zum 31. Dezember 2020 gültige Bewilligung für den passiven Veredelungsverkehr. Damit wurde die A. _____ Ltd. berechtigt, 4'000'000 kg Frischkartoffeln der Tarifnummer 0701.9091 im Äquivalenzverkehr zur Herstellung von Kartoffel-Chips nach Österreich auszuführen und im Gegenzug Kartoffel-Chips der Tarifnummer 2005.2029 zum reduzierten Ansatz von Fr. 47.– je 100 kg brutto in die Schweiz einzuführen.

Die Bewilligung enthält in Rubrik 10 unter anderem die folgende Auflage:

« Si, dans le cadre d'un trafic fondé sur l'équivalence, le produit compensateur est importé avant que la quantité correspondante de pommes de terre n'ait été exportée, l'exportation ainsi que le décompte de la quantité correspondante doivent se faire dans le délai d'exportation de trois mois. Si l'un de ces délais n'est pas respecté, la taxation au taux réduit n'est plus possible. » (Hervorhebungen im Original)

C.

Mit Eingabe vom 9. März 2020 erhebt die A. _____ Ltd. (nachfolgend: die Beschwerdeführerin) Einsprache (recte: Beschwerde) gegen die Bewilligung vom 4. Februar 2020 beim Bundesverwaltungsgericht. Sie beantragt sinngemäss die Aufhebung der Auflage, wonach im Rahmen des Äquivalenzverkehrs die Ausfuhr der Kartoffeln und die Abrechnung innerhalb einer Ausfuhrfrist von 3 Monaten seit der Einfuhr der Kartoffel-Chips zu erfolgen haben. Diese Auflage sei für sie nicht praktikabel. Die Auflage sei zudem in vorangehenden Bewilligungen nicht enthalten gewesen.

Zusammen mit der Beschwerde reicht sie eine Kopie der Bewilligung Nr. (...) sowie diesbezügliche Erläuterungen der Vorinstanz (E-Mail-Austausch zwischen der Beschwerdeführerin und der Vorinstanz vom 4. und 9. März 2020) zu den Akten.

D.

Mit Vernehmlassung vom 25. Mai 2020 beantragt die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde unter Kostenfolge, soweit darauf einzutreten sei.

Auf die Vorbringen der Parteien sowie die eingereichten Akten wird nachfolgend eingegangen, soweit dies für den vorliegenden Entscheid wesentlich ist.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021), sofern keine Ausnahme nach Art. 32 des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesverwaltungsgericht (VGG, SR 173.32) gegeben ist (Art. 31 VGG). Eine solche Ausnahme liegt nicht vor. Der angefochtene Entscheid ist eine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG. Das BAZG ist zudem eine Vorinstanz des Bundesverwaltungsgerichts (vgl. Art. 33 VGG). Dieses ist daher für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig (vgl. auch Art. 116 Abs. 4 des Zollgesetzes vom 18. März 2005 [ZG, SR 631.0]). Das Verfahren richtet sich – soweit das VGG nichts anderes bestimmt – nach den Vorschriften des VwVG (Art. 37 VGG).

1.1 Die Beschwerdeführerin ist Adressatin des angefochtenen Entscheids, hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen und ist durch die Verfügung vom 4. Februar 2020 beschwert: Nach der Rechtsprechung sind Vorbringen gegen die in der Bewilligung enthaltenen Auflagen mittels Beschwerde gegen die erteilte Bewilligung zu erheben und können später im Abgabbeerhebungsverfahren nicht mehr mit Erfolg geltend gemacht werden (vgl. Urteile des BVGer A-376/2021 vom 14. September 2021 E. 2.2.3; A-6139/2019 vom 18. August 2020 E. 2.2.2; A-6635/2018 vom 7. Januar 2020 E. 3.2.2, die sich allerdings auf das – in diesem Punkt gleichgelagerte – Verfahren der aktiven Veredelung beziehen; siehe dazu auch E. 2.5.1 in fine). Allerdings war die Bewilligung nur bis zum 31. Dezember

2020 gültig. Dem Bundesverwaltungsgericht liegen keine Informationen dazu vor, ob das Abgabenerhebungsverfahren für das Jahr 2020 rechtskräftig abgeschlossen wurde. Es ist daher fraglich, ob bzw. inwieweit die Beschwerdeführerin nach wie vor über ein aktuelles Rechtsschutzinteresse an der Aufhebung der Bewilligung verfügt. Diese Frage kann jedoch vorliegend offenbleiben. Das Bundesverwaltungsgericht sieht vom Erfordernis eines aktuellen Rechtsschutzinteresses ab, wenn sich die mit der Beschwerde aufgeworfenen grundsätzlichen Fragen jeweils unter gleichen oder ähnlichen Umständen wieder stellen können, ohne dass im Einzelfall rechtzeitig eine bundesverwaltungsgerichtliche Prüfung möglich wäre (vgl. BGE 146 II 335 E. 1.3; Urteil des BVGer A-4670/2019 vom 3. September 2020 E. 1.3.2). Da sich die mit der vorliegenden Beschwerde aufgeworfenen Fragen jedes Jahr unter den gleichen oder ähnlichen Umständen wieder stellen können und die Klärung dieser Fragen im öffentlichen Interesse liegt, ist die Beschwerdelegitimation der Beschwerdeführerin zu bejahen. Zudem war die streitbetroffene Bewilligung zum Zeitpunkt der Beschwerdeeinreichung noch gültig und es besteht ein Interesse an der Klärung der Frage, ob die damalige Praxis der Vorinstanz rechtskonform war (vgl. Urteil des BGer 1C_245/2022 vom 4. Oktober 2022 E. 1.4.3 in fine). Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde (Art. 50 Abs. 1 sowie Art. 52 Abs. 1 VwVG) ist vor diesem Hintergrund einzutreten.

1.2 Das Bundesverwaltungsgericht darf die angefochtene Verfügung in vollem Umfang überprüfen. Die Beschwerdeführerin kann neben der Verletzung von Bundesrecht (Art. 49 Bst. a VwVG) und der unrichtigen oder unvollständigen Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts (Art. 49 Bst. b VwVG) auch die Unangemessenheit rügen (Art. 49 Bst. c VwVG). Im Beschwerdeverfahren gilt die Untersuchungsmaxime, wonach der Sachverhalt von Amtes wegen festzustellen ist, und der Grundsatz der Rechtsanwendung von Amtes wegen (Art. 62 Abs. 4 VwVG; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER/KAYSER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 3. Aufl. 2022, Rz. 1.49 ff.). Ungeachtet der Bestimmung von Art. 2 Abs. 1 VwVG, welcher die Art. 12 – 19 sowie die Art. 30 – 33 VwVG für Steuerverfahren ausschliesst, wendet das Bundesverwaltungsgericht in ständiger Rechtsprechung auch in Steuerverfahren den Untersuchungsgrundsatz in dem Sinn an, als die in den von der Anwendbarkeit ausgenommenen Artikeln näher ausgeführten Anhörungs- und Mitwirkungsrechte gewährt werden (statt vieler: BVGE 2009/60 E. 2; Urteile des BVGer A-2479/2019 vom 14. Juli 2021 E. 2.2.1; A-5446/2016 vom 23. Mai 2018 E. 2.2; A-6977/2009 vom 29. November 2010 E. 2.2).

1.3 Die Rechtmässigkeit eines Verwaltungsakts beurteilt sich bei Fehlen anderslautender Übergangsbestimmungen grundsätzlich nach jenem Recht, das bei Verwirklichung des massgeblichen Sachverhalts Gültigkeit hatte (BGE 144 II 326 E. 2.1.1; 143 II 297 E. 5.3.3; 140 V 136 E. 4.2.1). Steht in einem Rechtsmittelverfahren die Überprüfung einer Bewilligung in Frage, ist in diesem Sinne grundsätzlich vom Rechtsbestand bei Erlass der Bewilligung auszugehen (BGE 139 II 470 E. 4.2; Urteil des BGer 2C_26/2019 vom 22. Dezember 2021 E. 6.3). Demgemäss ist vorliegend das am 4. Februar 2020 geltende Recht massgebend (vgl. Sachverhalt Bst. B).

2.

2.1 Waren, die ins Zollgebiet oder aus dem Zollgebiet verbracht werden, sind grundsätzlich zollpflichtig und müssen nach dem ZG sowie nach dem Zolltarifgesetz vom 9. Oktober 1986 (ZTG, SR 632.10) veranlagt werden (Art. 7 ZG). Ebenso unterliegt die Einfuhr von Gegenständen grundsätzlich der Einfuhrsteuer (Art. 50 ff. des Bundesgesetzes vom 12. Juni 2009 über die Mehrwertsteuer [MWSTG, SR 641.20]). Vorbehalten bleiben Zoll- und Steuerbefreiungen bzw. -erleichterungen, die sich aus besonderen Bestimmungen von Gesetzen und Verordnungen oder Staatsverträgen ergeben (vgl. Art. 2 Abs. 1 und Art. 8 ff. ZG; Art. 1 Abs. 2 ZTG; Art. 53 MWSTG).

2.2 Für Waren, die zur Bearbeitung, Verarbeitung oder Ausbesserung vorübergehend ausgeführt werden, gewährt das BAZG im Rahmen des Zollverfahrens der passiven Veredelung auf wieder eingeführten Erzeugnissen Zollermässigung oder Zollbefreiung, sofern keine überwiegenden öffentlichen Interessen entgegenstehen (vgl. Art. 13 Abs. 1 ZG).

2.3 Das passive Veredelungsverfahren steht grundsätzlich nur Waren des zollrechtlich freien Verkehrs offen (Urteil des BVer A-6860/2017 vom 9. August 2018 E. 4.3; IVO GUT, in: Martin Kocher/Diego Clavadetscher [Hrsg.], Stämpflis Handkommentar zum Zollgesetz [ZG], 2009 [nachfolgend: Zollkommentar], Art. 13 N. 4; REMO ARPAGAU, Zollrecht, in: Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Bd. XII, 2. Aufl. 2007 [nachfolgend: Zollrecht], N. 897).

Die Vorinstanz gewährte bis Ende 2011 für landwirtschaftliche Erzeugnisse und landwirtschaftliche Grundstoffe die vorübergehende Ausfuhr nur unter der (zusätzlichen) Voraussetzung, dass dadurch nicht *wesentliche Interessen der Wirtschaft im Inland* beeinträchtigt wurden (Art. 132 Abs. 7 ZG, aufgehoben per 1. August 2016 [AS 2016 2429; BBI 2015 2883]). Diese Norm

beanspruchte für das passive Veredelungsverfahren Geltung (vgl. Urteil des BVGer A-6860/2017 vom 9. August 2018 E. 4.3; siehe dazu näher E. 7.2.6).

2.4 Das passive Veredelungsverfahren kann sowohl im sog. Nämlichkeitsverkehr (Art. 13 Abs. 1 ZG; Art. 47 der Zollverordnung vom 1. November 2006 [ZV, SR 631.01]) wie auch im sog. Äquivalenzverkehr (Art. 13 Abs. 2 ZG; Art. 46 ZV) abgewickelt werden. Beim Nämlichkeitsverkehr muss die zur Veredelung ausgeführte Ware tatsächlich für den Veredelungsvorgang verwendet werden und im Veredelungserzeugnis enthalten sein und danach wieder eingeführt werden (Art. 47 Abs. 1 ZV). Beim Äquivalenzverkehr können die zur Veredelung aus dem Zollgebiet verbrachten Waren durch ausländische Waren ersetzt werden. Die ausländischen Waren müssen in gleicher Menge und von gleicher Beschaffenheit und Qualität wie die aus dem Zollgebiet verbrachten Waren sein (Art. 46 Abs. 1 ZV; ARPA-GAUS, Zollrecht, N. 895 u. 874 f.). Nach Art. 46 Abs. 2 ZV wird der Äquivalenzverkehr angewandt, wenn:

- a) die gleiche Beschaffenheit und Qualität der Ware nachgewiesen wird;
und
- b) keine überwiegenden öffentlichen Interessen entgegenstehen.

Mögliche entgegenstehende öffentliche Interessen sind etwa die Gefahr der Täuschung inländischer Konsumenten, wenn im Äquivalenzverkehr qualitativ minderwertige Ersatzwaren als Vorprodukte für die Veredelungserzeugnisse dienen, sowie gesundheits- oder seuchenpolizeiliche Gründe (GUT, Zollkommentar, Art. 13 N. 6).

Die ausländischen Waren können von dem Tag an als Veredelungserzeugnisse ins Zollgebiet verbracht werden, an dem das BAZG die passive Veredelung bewilligt hat (Art. 46 Abs. 3 ZV).

2.5 Das Verfahren zur passiven Veredelung bedarf einer Bewilligung des BAZG, welche mit Auflagen verbunden und namentlich mengenmässig und zeitlich beschränkt werden kann (vgl. Art. 60 Abs. 2 ZG). Der Antragsteller hat – vorausgesetzt es spricht kein öffentliches Interesse dagegen – Anspruch auf die Bewilligung, wenn er seinen Sitz oder Wohnsitz im Zollgebiet hat und Gewähr für den ordnungsgemässen Ablauf bietet (Art. 13 Abs. 1 ZG; Art. 171 ZV; Urteil des BVGer A-6860/2017 vom 9. August 2018 E. 4.5).

2.5.1 Die Bewilligung enthält gemäss Art. 172 Bst. h ZV unter anderem «Auflagen, namentlich Fristen für die Verbringung der Veredelungserzeugnisse ins Zollgebiet und für den Abschluss des Verfahrens der passiven Veredelung, materielle Kontroll- und Verfahrensvorschriften sowie formelle Verfahrensvorschriften». Die Einhaltung dieser Auflagen ist eine Grundvoraussetzung für den Abschluss des Verfahrens der passiven Veredelung und die definitive Gewährung der Zollermässigung oder Zollbefreiung (Art. 173 Abs. 1 ZV).

Wird die Verfügung, mit welcher die Bewilligung erteilt wird, nicht angefochten, erwächst sie mitsamt den darin aufgeführten Auflagen in formelle Rechtskraft. Der Verfügungsadressat hat damit die entsprechenden Auflagen akzeptiert und in der Folge auch einzuhalten. Vorbringen gegen die in der Bewilligung enthaltenen Auflagen sind mittels Beschwerde gegen die erteilte Bewilligung zu erheben und können später im Abgabbeerhebungsverfahren nicht mehr mit Erfolg vorgebracht werden (vgl. auch E. 1.2).

2.5.2 Eine Auflage ist die mit einer Verfügung verbundene zusätzliche Verpflichtung zu einem Tun, Dulden oder Unterlassen. Sie untersteht dem Gesetzmässigkeitsprinzip und bedarf einer gesetzlichen Grundlage. Die Auflage muss zudem mit dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit vereinbar sein (siehe dazu nachfolgend E. 3; zum Ganzen: Urteil des BVGer A-3277/2019 vom 14. November 2019 E. 3.1; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl., 2020, Rz. 913, 919 ff.).

2.6 Mit der Zollanmeldung bei der Wiedereinfuhr im Verfahren der passiven Veredelung entsteht grundsätzlich eine Zollschuld (Art. 69 ZG; ARPAGAU, Zollrecht, N. 902). Aus Gründen der Gleichbehandlung und der Gleichmässigkeit der Besteuerung werden jedoch in der Regel einzig auf dem im Ausland erzielten Veredelungsmehrwert Zollabgaben erhoben (Art. 13 Abs. 3 ZG i.V.m. Art. 49 ZV; ARPAGAU, Zollrecht, N. 905). Diese bemessen sich grundsätzlich anhand des durch die Veredelung entstandenen Mehrgewichtes und nach dem Zolltarif, unter welchen das in das Zollgebiet verbrachte Veredelungserzeugnis einzureihen ist (Art. 49 Abs. 1 ZV). Ist eine Erfassung des Mehrgewichtes nicht möglich oder unverhältnismässig, kann das BAZG eine Zollermässigung oder -befreiung gewähren (Art. 49 Abs. 2 ZV). Für die Zollermässigung stehen die in Art. 49 Abs. 3 ZV vorgesehenen Methoden zur Verfügung (vgl. ARPAGAU, Zollrecht, N. 904 ff.; GUT, Zollkommentar, Art. 13 N. 9 f.). Demnach berechnet das BAZG den

ermässigten Zollansatz nach derjenigen der folgenden Methoden, die den Veredelungsmehrwert am besten zu erfassen vermag:

- a. Differenz zwischen der Zollbelastung auf dem ins Zollgebiet verbrachten Veredelungserzeugnis und der fiktiven Zollbelastung auf der zur Herstellung des Veredelungserzeugnisses benötigten Menge an ausgeführten Waren;
- b. Differenz zwischen den inländischen und den ausländischen Veredelungskosten; oder
- c. Prozentsatz vom Normalzollansatz des ins Zollgebiet verbrachten Veredelungserzeugnisses, welcher der im Ausland erzielten Wertsteigerung entspricht.

2.7 Das Verfahren der passiven Veredelung muss ordnungsgemäss abgeschlossen werden (vgl. Art. 60 Abs. 4 ZG; Art. 173 ZV). Es gilt als ordnungsgemäss abgeschlossen, wenn die in der Bewilligung erwähnten Auflagen sowie die Voraussetzungen von Art. 173 Abs. 2 ZV erfüllt werden (Art. 173 Abs. 1 ZV i.V.m. Art. 172 ZV). Das heisst, zur Wahrung des Anspruchs auf Zolleremässigung muss der Bewilligungsinhaber oder die Bewilligungsinhaberin innerhalb der festgesetzten Frist den Antrag auf endgültige Zolleremässigung oder Zollbefreiung einreichen. Dabei muss er oder sie in der vorgeschriebenen Art nachweisen, dass die zur passiven Veredelung ausgeführten oder die im Äquivalenzverkehr verwendeten ausländischen Waren innerhalb der vorgeschriebenen Frist als Veredelungserzeugnisse wieder ins Zollgebiet verbracht worden sind. Er oder sie muss auch die Menge der veredelten Waren und der angefallenen Abfälle oder Nebenprodukte nachweisen (Art. 173 Abs. 2 ZV; Urteil des BVGer A-6860/2017 vom 9. August 2018 E. 4.7 m.w.H.).

2.8 Wird das Verfahren der passiven Veredelung nicht ordnungsgemäss abgeschlossen, so werden die Zollausfuhrabgaben fällig und das Recht auf die Privilegierung bei der Wiedereinfuhr erlischt grundsätzlich (vgl. Art. 60 Abs. 4 ZG und die vorgesehene Ausnahme).

2.9 Die Abrechnung über die Zollabgaben im Verfahren der passiven Veredelung erfolgt grundsätzlich im sog. Nichterhebungsverfahren (GUT, Zollkommentar, Art. 60 N. 1 und 4; Urteil des BVGer A-6860/2017 vom 9. August 2018 E. 5.6). Mangels Ausfuhrzöllen ist dies nicht weiter von Bedeutung. Mit Bezug auf die (Wieder)einfuhr erheben die Zollstellen, bei denen

die Veredelungserzeugnisse angemeldet werden, keine Abgaben. Die Veranlagung des Veredelungsmehrwertes erfolgt im Rahmen der Abrechnung durch die überwachende Stelle.

3.

Das Gebot der Verhältnismässigkeit (Art. 5 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV, SR 101]; vgl. auch Art. 36 Abs. 3 BV) verlangt, dass die vom Gesetzgeber oder von der Behörde gewählten Massnahmen – im vorliegenden Fall steht eine behördliche Auflage zur Diskussion (E. 2.5) – für das Erreichen des gesetzten Zieles *geeignet, notwendig und für die betroffene Person zumutbar sind*. Der angestrebte Zweck muss in einem vernünftigen Verhältnis zu den eingesetzten Mitteln bzw. zu den zu seiner Verfolgung notwendigen Beschränkungen stehen. Die staatliche Massnahme darf in sachlicher, räumlicher, zeitlicher und personeller Hinsicht nicht einschneidender sein als erforderlich und hat zu unterbleiben, wenn eine gleich geeignete, aber mildere Massnahme für den angestrebten Erfolg ausreichen würde (vgl. BGE 128 II 292 E. 5.1 mit Hinweisen). Die Frage der Verhältnismässigkeit stellt sich folglich nur in Fällen, bei denen mehrere Massnahmen zum Erreichen eines Ziels zur Verfügung stehen (vgl. Urteil des BGer 2A.65/2003 vom 29. Juli 2003 E. 4; Urteile des BVGer A-376/2021 vom 14. September 2021 E. 2.4; A-2206/2007 vom 24. November 2008 E. 4.3.2; A-1723/2006 vom 19. September 2007 E. 3.2).

4.

4.1 Das Bundesgesetz vom 29. April 1998 über die Landwirtschaft (Landwirtschaftsgesetz, LwG, SR 910.1) legt innerhalb der welthandelsrechtlichen Verpflichtungen die Rahmenbedingungen für die Produktion und den Absatz landwirtschaftlicher Erzeugnisse fest (Art. 7ff. und insb. Art. 21 LwG betreffend Zollkontingente). Als Instrumente zur Lenkung der Importe stehen dem Bund u.a. die Zollkontingente (Art. 21 ff. LwG) zur Verfügung. Dabei wird die Warenmenge bestimmt, welche zu einem vorteilhaften Zollansatz (KZA) in die Schweiz eingeführt werden kann. Für den Import einer zusätzlichen Menge muss regelmässig ein bedeutend höherer Zoll (AKZA) bezahlt werden, der gewöhnlich prohibitive Wirkung hat (vgl. BGE 129 II 160 E. 2.1; Urteil des BGer 2A.527/2006 vom 12. Dezember 2006 E.2.2; Urteil des BVGer A-4077/2021 vom 11. Mai 2022 E. 2.6.1).

4.2 Die Landwirtschaftsgesetzgebung wird in der vom Bundesrat erlassenen Verordnung vom 26. Oktober 2011 über die Einfuhr von landwirtschaft-

lichen Erzeugnissen (Agrarverordnung, AEV, SR 916.01; in der hier massgebenden Fassung vom 1. Februar 2020) konkretisiert. Die Zollkontingente, die Teilzollkontingente und die Richtmengen werden in Anhang 3 der Verordnung festgelegt (Art. 10 AEV).

Gemäss Ziff. 7 Anhang 3 der AEV beträgt das Teilzollkontingent 14.4 (Kartoffelprodukte) 4'000 Tonnen. Anteile am Teilzollkontingent Nr. 14.4 (Kartoffelprodukte) werden versteigert (Art. 40 Abs. 6 AEV [Erster Satz]; in der im vorliegenden Zeitraum geltenden Fassung; AS 2016 4083; aufgehoben per 1. Januar 2022; AS 2021 696). Anders als bei den Teilzollkontingenten Nr. 14.1 (Saatkartoffeln), Nr. 14.2 (Veredelungskartoffeln) und Nr. 14.3 (Speisekartoffeln) bestimmt das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) beim Teilzollkontingent 14.4 (Kartoffelprodukte) keine Periode, in der Anteile an den Teilzollkontingenten ausgenutzt werden können (Art. 38 AEV e contrario). Kontingentsperiode bildet somit das Kalenderjahr (vgl. Art. 11 AEV).

5.

5.1

5.1.1 Im vorliegenden Fall wurde der Beschwerdeführerin mit Verfügung vom 4. Februar 2020 die Bewilligung Nr. (...) für die Ausfuhr von 4'000'000 kg Frischkartoffeln zur passiven Veredelung (Herstellung von Kartoffel-Chips) nach Österreich erteilt (Akte der Vorinstanz [act.] 1n). Es wird das Nichterhebungsverfahren angewendet.

Gemäss Rubrik 3 der Verfügung («Durée de validité de l'autorisation») wird die Ausfuhrfrist auf den 31. Dezember 2020 festgesetzt; die Einfuhrfrist auf 12 Monate seit der betreffenden Ausfuhr. Die Abrechnungsfrist beträgt 60 Tage.

Die Ausfuhr erfolgt im Äquivalenzverkehr. Unter Rubrik 8 der Verfügung («Trafic fondé sur l'équivalence») wird festgehalten, dass die im Rahmen der Bewilligung zur Veredelung ausgeführten Waren gegen ausländische Waren gleicher Menge, Beschaffenheit und Qualität ausgetauscht werden dürfen. Als äquivalente Waren gelten dabei gemäss der Bewilligung: Veredelungskartoffeln für die Chips-Produktion gemäss den aktuellen Übernahmbedingungen «récoltes de pommes de terres» der Swisspatat.

Unter Rubrik 10 der Verfügung («Autres charges») wird weiter die folgende, vorliegend strittige Auflage gemacht: «Wird das Veredelungserzeugnis im Rahmen des Äquivalenzverkehrs eingeführt, bevor die entsprechende

Menge Kartoffeln ausgeführt wurde, muss die Ausfuhr sowie die Abrechnung der entsprechenden Menge innerhalb einer Ausfuhrfrist von drei Monaten durchgeführt werden. Andernfalls ist die Besteuerung nach dem reduzierten Ansatz nicht mehr möglich» (vgl. den frz. Originalwortlaut der strittigen Auflage: Sachverhalt Bst. B).

Unter Rubrik 10 wird weiter darauf hingewiesen, dass die letzte Ausfuhr im Rahmen der Bewilligung bis spätestens am 31. Dezember 2020 zu erfolgen hat. Ein Saldoübertrag ist nicht möglich (« La date de la dernière exportation dans le cadre de cette autorisation est fixée au plus tard au 31.12.2020. Aucun report de solde ne sera possible à la fin du délai d'exportation mentionné sous le point 3 de l'autorisation »).

Bei der Abrechnung ist unter anderem eine Tabelle mit sämtlichen Ein- und Ausfuhrzollanmeldungen (gemäss Form. 47.86) vorzulegen (Rubrik 10 der Bewilligung Nr. [...]).

Bei der Einfuhr sind die Kartoffel-Chips gemäss der Tarifnummer 2005.2029 zum reduzierten Ansatz von Fr. 47.– je 100 kg brutto zollpflichtig (Rubrik 10 der Bewilligung Nr. [...]).

5.1.2 Wie die Vorinstanz in der Vernehmlassung vom 25. Mai 2020 ausgeführt, sind Kartoffel-Chips der Tarifnummer 2005.20, die nicht im passiven Veredelungsverkehr, sondern als definitive Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr angemeldet werden, wie folgt zollpflichtig:

| Tarifnummer | Bezeichnung | Zollansatz je 100 kg brutto |
|-------------|---|-----------------------------|
| 2005.2021 | Innerhalb des Zollkontingents K-Nr. 14 - in Behältnissen von mehr als 5 kg | Fr. 50.– |
| 2005.2022 | Innerhalb des Zollkontingents K-Nr. 14 - andere | Fr. 70.– |
| 2005.2029 | Andere (ausserhalb des Zollkontingents) | Fr. 785.– |

Die Vorinstanz führt in der Vernehmlassung aus, die Beschwerdeführerin dürfe mit der Bewilligung für den passiven Veredelungsverkehr die Kartoffel-Chips unter der Tarifnummer 2005.2029 zum reduzierten Zollansatz von Fr. 47.– pro 100 kg brutto einführen (vgl. E. 5.1.1). Der Differenzzollansatz nach Art. 49 ZV werde praxisgemäss jeweils basierend auf den Kontingenzzollansätzen berechnet, da grundsätzlich davon ausgegangen werde, dass im passiven Veredelungsverkehr Rohstoffe inländischer Herkunft verarbeitet würden, welche nicht mit «Strafzoll» belastet werden sollten (Vernehmlassung, Ziff. 3.1).

5.2 Die Auflage zum Äquivalenzverkehr in Rubrik 10 der vorangehenden Bewilligung Nr. (...) vom 7. Januar 2019 (act. 1m) lautete im Wesentlichen wie folgt:

«Wird im Rahmen des Äquivalenzverkehrs das Veredelungserzeugnis eingeführt, bevor die entsprechende Menge Kartoffeln ausgeführt wurde, muss die Ausfuhr sowie die Abrechnung der entsprechenden Menge innerhalb der Ausfuhrfrist (31. Januar 2020) erfolgen. Wird eine dieser Fristen versäumt, ist der Anspruch auf Abgabenerleichterung der Veredelungserzeugnisse verwirkt».

Im Unterschied zu dieser Bewilligung wird in der vorliegend zur Diskussion stehenden Bewilligung also hinsichtlich der Ausfuhr und Abrechnung eine zusätzliche Auflage zur *Ausfuhrfrist* gemacht; dies für den Fall, dass die *Einfuhr der veredelten Ware vor der Ausfuhr der entsprechenden Menge Kartoffeln erfolgt*. Neu müssen Ausfuhr und Abrechnung innerhalb von drei Monaten ab der entsprechenden Einfuhr, statt innerhalb der in der Bewilligung festgesetzten Ausfuhrfrist, erfolgen.

6.

Strittig und im vorliegenden Beschwerdefahren zu klären ist, ob die Zusatzaufgabe zur Äquivalenz in Rubrik 10 der Verfügung den bundesrechtlichen Anforderungen entspricht.

6.1 Die strittige Zusatzaufgabe hat zur Folge, dass die Beschwerdeführerin Kartoffel-Chips nur dann zollbegünstigt im Rahmen des passiven Veredelungsverkehrs einführen kann, wenn sie entweder die entsprechende Menge Frischkartoffeln bereits ausgeführt hat oder der nachträgliche Saldoausgleich sowie die Abrechnung innerhalb einer Frist von drei Monaten ab der entsprechenden Einfuhr erfolgen. Für eine (hypothetische) Einfuhr von Kartoffel-Chips am 12. März 2020 müssten die entsprechende Ausfuhr

von Frischkartoffeln sowie die Abrechnung somit bis spätestens am 12. Juni 2020 erfolgen (vgl. die Erläuterungen der Vorinstanz im E-Mail-Austausch vom 4. und 9. März 2020, den die Beschwerdeführerin zu den Akten gereicht hat).

6.2 Die Vorinstanz war grundsätzlich berechtigt, die Bewilligung mit einer Auflage zu versehen (vgl. E. 2.5). Dies wird von der Beschwerdeführerin zu Recht auch nicht bestritten. Die Beschwerdeführerin macht in ihrer Beschwerde vom 9. März 2020 jedoch sinngemäss geltend, die erlassene Zusatzaufgabe sei nicht verhältnismässig bzw. für sie nicht zumutbar. Grundsätzlich hätten nicht alle ihre Schweizer Partner die technischen Voraussetzungen, um Kartoffeln über den Zeitraum des Monats Januar hinaus zu lagern. Aufgrund einer qualitativ schlechteren Ernte im «Kartoffeljahr 2019» seien auch nicht alle Kartoffeln für eine längere Lagerung geeignet. Deshalb werde sie die letzten Kartoffeln aus der Schweiz voraussichtlich bis Ende März 2020 ausführen. Die neue Ernte mit Frühkartoffeln in der Schweiz sei bestenfalls per Ende Juli 2020 zu erwarten. Dies führe dazu, dass sie aller Voraussicht nach von Ende März 2020 bis Ende Juli 2020 keine Kartoffeln werde ausführen können. Da sie «aufgrund der Nachfrage jedoch gleichzeitig Chips einführen» müsse, werde sie mit der neuen Genehmigung in Schwierigkeiten kommen. Über den gesamten Zeitraum der Bewilligung (bis zum Datum der letzten Ausfuhr am 31. Dezember 2020) sei mit der neuen Ernte ein Ausgleich jedoch möglich. Generell könne und werde es bei nicht vorteilhaftem Ernteergebnis immer wieder vorkommen, dass sie für ca. 3 - 4 Monate (am Ende des «Kartoffeljahres» und vor der neuen Ernte) keine qualitativ akzeptablen Kartoffeln für die Herstellung von Chips exportieren könne.

6.3 In Folge ist demnach zu prüfen, ob die verfügte Auflage dem Verhältnismässigkeitsprinzip (E. 3) entspricht, d.h., ob diese *geeignet, notwendig und für die betroffene Person zumutbar ist* (vgl. dazu E. 7 und 8).

7.

7.1 Gemäss der Vorinstanz ist die strittige Auflage *erforderlich*, um eine Umgehung der Kontingentierung von Kartoffel-Chips zu verhindern und eine Gleichbehandlung aller Wirtschaftsbeteiligten zu gewährleisten.

Zwar würden die Zollkontingente im Verfahren der aktiven und passiven Veredelung nicht angewandt, deren Funktion und insbesondere den möglichen Konsequenzen der Durchführung eines Veredelungsverkehrs mit

kontingentierten Erzeugnissen seien jedoch bei der Bewilligungserteilung und der Festlegung der Auflagen höchste Beachtung zu schenken.

Bei der Erneuerung der in Frage stehenden Bewilligung habe sich herausgestellt, dass die Beschwerdeführerin lediglich dann Schweizer Kartoffeln für die Herstellung von Kartoffel-Chips in Österreich verwende, wenn die Beschaffung in der Schweiz problemlos sei. Könne dies nicht sichergestellt werden, würden österreichische Kartoffeln zur Herstellung der begünstigt eingeführten Chips verwendet. Dazu reicht die Vorinstanz eine Bestätigung von B. _____, «Head of Supply Chain» der Beschwerdeführerin, zu den Akten, gemäss welcher die Beschwerdeführerin jeweils österreichische Kartoffeln für die Herstellung der Kartoffel-Chips verwendet, wenn keine Frischkartoffeln in der Schweiz verfügbar sind (act. 7). Gemäss der Vorinstanz stellt dies eine Umgehung der Kontingentierung der Kartoffel-Chips dar, welche die vorgesehene Wirkung des Teilzollkontingents K-Nr. 14.4 untergrabe. Im Äquivalenzverkehr sei ein Austausch «nur im Rahmen des Produktionsverfahrens und innert einer in diesem Zusammenhang angemessenen Zeitspanne möglich». Der Äquivalenzverkehr diene «nicht dazu, bei der Einfuhr grundsätzlich hoch belastete Verarbeitungsprodukte kostengünstig unter dem Deckmantel des passiven Veredelungsverkehrs einzuführen und in einem späteren, für den Zollpflichtigen favorablen Zeitpunkt mit Schweizer Kartoffeln zu kompensieren» (Vernehmlassung, Ziff. 3.2). Diese Praxis führe auch zu einer massiven finanziellen Bevorteilung gegenüber den übrigen Marktteilnehmern, welche ihre Chips ohne die Möglichkeit des passiven Veredelungsverkehrs zur Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr anmelden und veranlagen müssten, was zu Marktstörungen führen könne.

7.2

7.2.1 Als Inhaberin einer Bewilligung für den passiven Veredelungsverkehr von Frischkartoffeln für die Herstellung von Kartoffel-Chips im Äquivalenzverkehr ist es der Beschwerdeführerin gestattet, die innerhalb der Ausfuhrfrist zur Veredelung aus dem Zollgebiet verbrachten Frischkartoffeln durch ausländische Frischkartoffeln gleicher Menge und von gleicher Beschaffenheit und Qualität zu *ersetzen* (vgl. E. 2.5). Sie darf die ausländischen Frischkartoffeln von dem Tag an als Kartoffel-Chips ins Zollgebiet verbringen, an dem das BAZG die passive Veredelung bewilligt hat, d.h. in casu ab dem 4. Februar 2020 (vgl. E. 2.5 und Sachverhalt Bst. B). Die Möglichkeit einer «vorgelagerten» Einfuhr von aus ausländischen Ersatzwaren hergestellten Veredelungserzeugnissen ist somit im Äquivalenzverkehr ausdrücklich vorgesehen. Entgegen der Auffassung der Vorinstanz ist die

Praxis der Beschwerdeführerin, wonach diese jeweils österreichische Kartoffeln für die Herstellung der Kartoffel-Chips verwendet, wenn saisonal bedingt keine Frischkartoffeln in der Schweiz verfügbar sind, damit nicht grundsätzlich zu beanstanden.

7.2.2 Die Vorinstanz macht sinngemäss geltend, der Äquivalenzverkehr müsse vorliegend mit der strittigen Zusatzaufgabe eingeschränkt werden, da es andernfalls zu einer «Umgehung» des Teilkontingents K-Nr. 14.4 oder einer «unrechtmässigen Beanspruchung von Zollermässigungen» kommen könne (Vernehmlassung, Ziff. 3.3). Diese Befürchtungen sind nicht nachvollziehbar. Um das Verfahren des passiven Veredelungsverkehrs ordnungsgemäss abschliessen zu können und in den Genuss der Privilegierung bei der Wiedereinfuhr zu kommen, muss die Beschwerdeführerin die in der Bewilligung festgehaltenen Auflagen einhalten (vgl. E. 2.7 f.). Dazu gehört unter anderem die Einhaltung des Äquivalenzprinzips in Bezug auf Menge, Beschaffenheit und Qualität der Ersatzwaren (vgl. Rubrik 8 der Bewilligung Nr. [...], vgl. oben E. 5.1.1). Sie hat mit dem Gesuch um definitive Zollermässigung den Nachweis zu erbringen, dass die zur passiven Veredelung ausgeführten oder im Äquivalenzverkehr verwendeten ausländischen Frischkartoffeln innerhalb der vorgeschriebenen Frist als Veredelungserzeugnisse wieder ins Zollgebiet verbracht worden sind (E. 2.7). Die Beschwerdeführerin kommt somit nur dann in den Genuss der Einfuhr von Kartoffel-Chips zum reduzierten Ansatz von Fr. 47.– je 100 kg brutto, wenn diese ordnungsgemäss als Veredelungserzeugnisse im passiven Veredelungsverkehr eingeführt wurden und sie den erforderlichen Nachweis dafür erbracht hat. Ein allfälliger Überschuss an eingeführten Kartoffel-Chips ist ohne Zollermässigung zu verzollen. Damit kann die Beschwerdeführerin keine über den passiven Veredelungsverkehr hinausgehenden Zollermässigungen beanspruchen.

7.2.3 Die Gefahr einer Umgehung von Zollkontingenten im Rahmen des Äquivalenzverkehrs kann unter bestimmten Voraussetzungen *beim aktiven Veredelungsverkehr* bestehen. Hier wird für die Anwendung des Äquivalenzverkehrs gemäss Art. 41 Abs. 2 Bst. b ZV ausdrücklich vorausgesetzt, dass mit dem Äquivalenzverkehr «keine Einfuhrregelungen des Bundes umgangen werden können». In der Literatur werden in diesem Zusammenhang mögliche Marktstörungen bei Waren im Landwirtschaftsbereich, die saisonal bedingt unterschiedliche Zollansätze haben, genannt (GUT, Zollkommentar, Art. 12 N. 10; ARPAGAUS, Zollrecht, N. 875; ebenso Bundesrat Hans-Rudolf Merz in der ständerätlichen Debatte zum Zollgesetz, vgl. Amtliches Bulletin [AB] 2004 S. 787). So könnte ein Veredler (Hersteller von

Erdbeerkonfitüre) beispielsweise während der Periode, in welcher der inländische Markt für Erdbeeren zum Schutz der einheimischen Produzenten durch prohibitiv hohe Zollansätze ausserhalb der Kontingente abgeschottet wird, zollfrei billige Erdbeeren mit einer Bewilligung für den aktiven Veredelungsverkehr einführen und diese anschliessend im Inland als Tafelerdbeeren verkaufen. Die zu exportierende Konfitüre würde er später mit importierten Erdbeeren herstellen, wenn die Schutzperiode abgelaufen und der Zollansatz entsprechend niedrig ist. So würde es gelingen, die gewollte Marktsteuerung zu unterlaufen. Eine solche Situation könne verhindert werden, indem anstelle des Äquivalenzverkehrs der Nämlichkeitsverkehr bewilligt werde.

Im Bereich des *passiven Veredelungsverkehrs* scheint eine solche Ausnutzung unterschiedlicher saisonaler Zollansätze nicht denkbar, da die Veredelung im Ausland stattfindet und nicht die Ursprungsware, sondern das Veredelungserzeugnis zollbegünstigt eingeführt wird. Demgemäss wird in Art. 46 Abs. 2 ZV die Gefahr einer Umgehung von Einfuhrregelungen des Bundes nicht ausdrücklich erwähnt (vgl. E. 2.4). In Bezug auf das vorliegend betroffene Produkt (Kartoffelprodukte) bestimmt das BLW zudem keine Periode, in der Anteile an den Teilzollkontingenten ausgenutzt werden können, weshalb eine Ausnutzung saisonal unterschiedlicher Zollansätze ohnehin nicht in Frage kommt (vgl. E. 4.2).

7.2.4 Insoweit als die Vorinstanz sinngemäss geltend macht, dass der reduzierte Ansatz von Fr. 47.– für die Einfuhr der veredelten Kartoffel-Chips im Falle der Beschwerdeführerin zu tief sei, da sie – entgegen der Annahme – keine inländischen Kartoffeln für die Herstellung verwende, ist ihr nicht zu folgen. Bei der Wiedereinfuhr werden Zollabgaben einzig auf dem im Ausland erzielten Veredelungsmehrwert erhoben (vgl. E. 2.6). Für die Berechnung der Zollermässigung stehen verschiedene Methoden zur Verfügung, wobei das BAZG den ermässigten Zollansatz nach derjenigen Methode berechnet, die den Veredelungsmehrwert am besten zu erfassen vermag. So stünde es dem BAZG etwa offen, den ermässigten Zollsatz gemäss der Differenz zwischen den inländischen und den ausländischen Veredelungskosten zu berechnen, wenn dies den Veredelungsmehrwert am besten zu erfassen vermag (Art. 49 Abs. 3 Bst. b ZV; vgl. E. 2.6).

7.2.5 Das Instrument des passiven Veredelungsverkehrs steht zudem grundsätzlich allen Marktteilnehmenden offen. Anspruch auf eine Bewilligung des passiven Veredelungsverkehrs hat, wer seinen Sitz oder Wohnsitz im Zollgebiet hat und Gewähr für den ordnungsgemässen Ablauf des

Verfahrens bietet (vgl. E. 2.5). Die Inanspruchnahme des passiven Veredelungsverkehrs durch die Beschwerdeführerin stellt demnach auch keine finanzielle Besserstellung der Beschwerdeführerin gegenüber anderen Marktteilnehmenden dar. Diesen steht bzw. stünde es vielmehr offen, eine Bewilligung für den passiven Veredelungsverkehr zu beantragen und Veredelungszeugnisse bei ordnungsgemäsem Abschluss des Verfahrens zollbegünstigt einzuführen.

7.2.6 Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass sich das Parlament bei der Verabschiedung des Zollgesetzes ausdrücklich für eine Liberalisierung des Veredelungsverkehrs ausgesprochen hatte (siehe dazu GUT, Zollkommentar, Vorbemerkungen zu Art. 12 und 13, N. 8 ff). Das Parlament ging dabei weiter, als es im Entwurf des Bundesrats für das neue ZG ursprünglich vorgesehen gewesen war und entschied unter anderem, den Äquivalenzverkehr dem Nämlichkeitsverkehr *gleichzustellen*. Dass die Liberalisierung des Veredelungsverkehrs gerade im Landwirtschaftsbereich einschneidende Auswirkungen auf die einheimische Verarbeitungsindustrie haben würde, wurde im Parlament anerkannt und ausführlich diskutiert. Anders als der Ständerat wollte der Nationalrat den passiven Veredelungsverkehr bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen und landwirtschaftlichen Grundstoffen ursprünglich nur gewähren, «sofern dadurch nicht wesentliche Interessen der Wirtschaft im Inland beeinträchtigt werden» (vgl. Nationalrätin Susanne Leutenegger Oberholzer für die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrats, AB 2004 N. 1381 f., 1383). Im Differenzbereinigungsverfahren schlug der Ständerat daraufhin vor, auch im Landwirtschaftsbereich an der Liberalisierung des passiven Veredelungsverkehrs festzuhalten, dafür aber eine Übergangsfrist vorzusehen, um den betroffenen Betrieben genügend Zeit zu geben, um sich an die neue Konkurrenzsituation anzupassen (vgl. dazu Ständerat Eugen David für die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerats, AB 2004 S. 788). Der Nationalrat schloss sich diesem Vorschlag an (AB 2005 N. 206). Mit aArt. 132 Abs. 7 ZG (AS 2007 1411) fügte das Parlament somit im Bereich des passiven Veredelungsverkehrs eine bis Ende 2011 geltende Übergangsfrist zum Schutz der einheimischen Nahrungsmittelindustrie ein, welche diesen Verkehr nur zuliess, «sofern dadurch nicht wesentliche Interessen der Wirtschaft im Inland beeinträchtigt werden». Diese aufgrund des Zeitablaufs gegenstandslos gewordene Übergangsbestimmung wurde mittlerweile aufgehoben (vgl. E. 2.3). Eine allfällige Beeinträchtigung der Interessen der inländischen Wirtschaft ist demnach nicht mehr ausreichend, um den passiven Veredelungsverkehr einzuschränken (siehe dazu auch E. 2.4).

7.2.7 Nach dem Gesagten erweist sich die strittige Auflage weder als geeignet noch als notwendig, um eine Umgehung der Zollkontingente zu verhindern oder um eine Gleichbehandlung aller Wirtschaftsbeteiligten zu gewährleisten.

8.

8.1 Zur Begründung der zusätzlichen Auflage macht die Vorinstanz des Weiteren geltend, die Beschwerdeführerin habe in der Vergangenheit Schwierigkeiten gehabt, genügend Kartoffeln aus der Schweiz auszuführen, um damit die eingeführten Chips zu kompensieren. Sie habe mehrmals um Verlängerungen der Ausfuhrfrist ersucht. Den von der Vorinstanz zu den Akten gereichten Kopien ist zu entnehmen, dass der Beschwerdeführerin für die Jahre 2013 (Bewilligung Nr. [...]; act. 1b und 1c), 2014 (Bewilligung Nr. [...]; act. 1d und 1e), 2016 (Bewilligung Nr. [...]; act. 1f und 1g) und 2017 (Bewilligung Nr. [...]; act. 1h und 1k) Verlängerungen der Ausfuhrfrist um jeweils einen Monat gewährt wurden (für das Kalenderjahr 2015 liegt dem Gericht keine Bewilligung vor). Die Vorinstanz reicht zudem eine Nachforderungsverfügung der Zollkreisdirektion Genf zu den Akten, gemäss welcher die Beschwerdeführerin für das Kalenderjahr 2017 – trotz verlängerter Ausfuhrfrist – die zur Herstellung von insgesamt 26'525.5 kg Kartoffelchips benötigten Mengen Frischkartoffeln nicht ausgeführt hatte, wodurch Abgaben in der Höhe von Fr. 212'547.30 nachgefordert werden mussten (act. 2). Für das Jahr 2019 wies die Beschwerdeführerin per 30. September 2019 ein Negativsaldo von 1'794'554.76 kg Frischkartoffeln auf, welches sie innert vier Monaten auszugleichen hatte (act. 6). Sie beantragte auch für das Jahr 2019 eine Verlängerung der Ausfuhrfrist, welche ihr jedoch verweigert wurde (vgl. E-Mail-Verkehr vom 28. Oktober 2019 – 19. November 2019; act. 4a und 4b). Gemäss der Vorinstanz gelang der Beschwerdeführerin schlussendlich der Saldoausgleich für das Jahr 2019 trotz der verweigerten Verlängerung der Ausfuhrfrist.

Die Vorinstanz legt dar, durch die Einfuhren hochbelasteter Waren zu einem reduzierten Zollansatz «auf Kredit» entstehe dem Bund ein nicht zu unterschätzendes finanzielles Risiko, da eine nachträgliche Veranlagung der nicht mit Ausfuhren ausgeglichenen Einfuhren zum Ausserkontingentzollansatz der eingeführten Kartoffel-Chips zu erfolgen habe (Vernehmlassung, Ziff. 3.3).

8.2

8.2.1 Mit der strittigen Auflage wird verhindert, dass die Beschwerdeführerin über einen Zeitraum von mehr als drei Monaten ein Ungleichgewicht

zwischen eingeführten Kartoffel-Chips und ausgeführten Frischkartoffeln akkumuliert. Da allfällige zu viel eingeführte Kartoffel-Chips nachträglich ohne Zollermässigung zu verzollen wären (vgl. E. 2.8 und 2.9), ist die strittige Auflage damit grundsätzlich *geeignet*, ein dem Bund durch die nachträgliche Verzollung entstehendes finanzielles Risiko zu begrenzen.

8.2.2 Mit Bezug auf die *Notwendigkeit* der Auflage ist hingegen Folgendes festzuhalten:

Die Beschwerdeführerin musste seit 2012 gemäss den Angaben und Beweismitteln der Vorinstanz nur einmal (für das Kalenderjahr 2017) Zollabgaben für eingeführte Kartoffel-Chips nachleisten, weil es ihr nicht gelang, fristgemäss eine ausreichende Menge an Frischkartoffeln auszuführen (act. 2). Mangels anderweitiger Informationen ist davon auszugehen, dass die Beschwerdeführerin die entsprechende Forderung beglichen hat. Die Beschwerdeführerin ist zudem gemäss Angaben auf dem Antrag für die strittige Bewilligung (act. 3) Inhaberin eines Kontos des zentralisierten Abrechnungsverfahrens der Zollverwaltung (ZAZ) (ZAZ Konto Nr. [...]). Voraussetzung für die Teilnahme am ZAZ ist eine Beitrittserklärung sowie die Leistung einer Sicherheit durch Generalbürgschaft, Hinterlage von Wertpapieren oder Bardepot (vgl. Urteil des BVGer A-1626/2010 vom 28. Januar 2011 E. 2.4; Merkblatt zentralisiertes Abrechnungsverfahren des BAZG, Ziff. 3). Es ist demnach davon auszugehen, dass die Beschwerdeführerin eine Sicherheit in von der Vorinstanz bestimmter Höhe geleistet hat. Auch wenn der Vorinstanz zwar Recht zu geben ist, dass dem Bund durch eine drohende mengenmässige Verletzung des Äquivalenzprinzips ein gewisses finanzielles Risiko entstehen kann, ist jedoch im Falle der Beschwerdeführerin dieses Risiko als nicht besonders gross einzustufen.

Die strittige Auflage erweist sich zudem als relativ einschneidend. Wie die Beschwerdeführerin in nachvollziehbarer Weise darlegt, unterliegt die Verfügbarkeit von Frischkartoffeln in der Schweiz grundsätzlich saisonalen Schwankungen. Nach Angaben der Beschwerdeführerin, welche von der Vorinstanz nicht bestritten werden, ist ihr die Ausfuhr von Frischkartoffeln aus der Schweiz zwischen Ende März 2020 und Ende Juli 2020 mangels Verfügbarkeit voraussichtlich nicht möglich. Mit der zusätzlichen Ausfuhrfrist von drei Monaten ab der entsprechenden Einfuhr würde es der Beschwerdeführerin zwischen Ende März und Ende April 2020 stark erschwert oder gar verunmöglicht, Kartoffel-Chips im Rahmen des passiven Veredelungsverkehrs einzuführen, da die entsprechenden Frischkartoffeln für den Ausgleich nicht verfügbar sind. Erst mit der neuen Ernte (gemäss

den Angaben der Beschwerdeführerin frühestens per Ende Juli 2020 und somit rückwirkend für ab Ende April 2020 getätigte Einfuhren von Kartoffel-Chips) wäre ein Ausgleich möglich. Demgegenüber war es ihr nach den vorangehenden Bewilligungen gestattet, den Ausgleich mit der neuen Ernte unter Ausschöpfung der bewilligten Ausfuhrfrist zu leisten, was ihr – abgesehen vom Kalenderjahr 2017 – auch jeweils gelang.

Der Vorinstanz standen mildere Massnahmen als die strittige Auflage zur Verfügung, um dem – vorliegend als nicht besonders gross einzustufenden – finanziellen Risiko des Bundes zu begegnen. So hatte die Vorinstanz die Möglichkeit, die Bewilligung des passiven Veredelungsverkehrs mengenmässig zu beschränken (vgl. E. 2.5), was sie mit der Bewilligung Nr. [...] auch getan hat. Bei den vorangehenden Bewilligungen Nr. [...] (act. 1a), Nr. [...] (act. 1b), Nr. [...] (act. 1d), Nr. [...] (act. 1f), Nr. [...] (act. 1h), Nr. [...] (act. 1l) und Nr. [...] (act. 1m) war unter der Rubrik 4 («Waren, die in das Zollverfahren überführt werden dürfen») beim Eintrag «Menge» jeweils «ohne Beschränkung» vermerkt. Die streitbetroffene Bewilligung Nr. [...] ist gemäss Rubrik 4 hingegen auf 4'000'000 kg Frischkartoffeln beschränkt (vgl. E. 5.1.1). Diese mengenmässige Beschränkung wird von der Beschwerdeführerin im Rahmen des vorliegenden Beschwerdeverfahrens nicht beanstandet. Dem Bundesverwaltungsgericht liegen keine Zahlen zum Umfang des von der Beschwerdeführerin getätigten passiven Veredelungsverkehrs der vorangegangenen Jahre vor. Es kann somit nicht beurteilt werden, ob die Menge von 4'000'000 kg in etwa der Menge der von der Beschwerdeführerin in den vorangegangenen Jahren ordnungsgemäss ausgeführten Frischkartoffeln entspricht. Die Vorinstanz verfügte jedoch über die entsprechenden Zahlen. Es war ihr demnach möglich, die mengenmässige Beschränkung so festzulegen, dass das Höchstgewicht an auszuführenden Kartoffeln im Rahmen des erfahrungsgemäss von der Beschwerdeführerin Machbaren liegt und in diesem Sinne einer möglichen mengenmässigen Überschreitung des Äquivalenzprinzips entgegenzuwirken. Für die Beschwerdeführerin erwies sich dies als weniger einschneidende Massnahme, wäre es ihr damit doch auch während des Zeitraums, in dem Frischkartoffeln in der Schweiz nicht verfügbar sind, möglich, Kartoffel-Chips im Rahmen des passiven Veredelungsverkehrs einzuführen.

Insofern erweist sich die strittige Auflage als nicht notwendig, um dem finanziellen Risiko des Bundes zu begegnen.

8.3 Zusammenfassend erweist sich die strittige Zusatzaufgabe als nicht notwendig, um einem dem Bund durch eine mengenmässige Überschreitung des Äquivalenzprinzips entstehenden finanziellen Risiko entgegenzutreten.

8.4 Es liegen auch keine überwiegenden öffentlichen Interessen wie etwa eine Gefahr der Täuschung inländischer Konsumentinnen und Konsumenten oder gesundheits- oder seuchenpolizeiliche Gründe vor, welche der Anwendung des Äquivalenzverkehrs im vorliegenden Fall entgegenstehen würden (vgl. E. 2.4).

9.

Als Ergebnis ist festzuhalten, dass die strittige Zusatzaufgabe den bundesrechtlichen Anforderungen nicht entspricht. Die Beschwerde ist demnach gutzuheissen. Die folgende Auflage in Rubrik 10 der Verfügung Nr. (...) vom 4. Februar 2020 ist aufzuheben:

« Si, dans le cadre d'un trafic fondé sur l'équivalence, le produit compensateur est importé avant que la quantité correspondante de pommes de terre n'ait été exportée, l'exportation ainsi que le décompte de la quantité correspondante doivent se faire dans le délai d'exportation de trois mois. Si l'un de ces délais n'est pas respecté, la taxation au taux réduit n'est plus possible. »

10.

10.1 Der Beschwerdeführerin sind als obsiegende Partei keine Verfahrenskosten aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 3 VwVG). Der einbezahlte Kostenvorschuss in Höhe von Fr. 800.– ist der Beschwerdeführerin nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückzuerstatten.

Der Vorinstanz können keine Verfahrenskosten auferlegt werden (Art. 63 Abs. 2 VwVG).

10.2 Die Beschwerdeführerin ist nicht anwaltlich vertreten und sie macht keine Parteientschädigung geltend. Praxisgemäss ist ihr keine Parteientschädigung für das Verfahren vor Bundesverwaltungsgericht zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG und Art. 7 Abs. 1 und 4 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR173.320.2]).

Das Dispositiv befindet sich auf der nächsten Seite.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird im Sinne der Erwägungen gutgeheissen.

2.

Rubrik 10 der angefochtenen Bewilligung Nr. (...) wird gemäss Erwägung 9 angepasst.

3.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben. Der einbezahlte Kostenvorschuss in Höhe von Fr. 800.– wird der Beschwerdeführerin nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet.

4.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

5.

Dieses Urteil geht an die Beschwerdeführerin und die Vorinstanz.

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Die vorsitzende Richterin:

Die Gerichtsschreiberin:

Iris Widmer

Anna Begemann

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 Frist ist gewahrt, wenn die Beschwerde spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingereicht oder zu dessen Händen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben worden ist (Art. 48 Abs. 1 BGG). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand:

Zustellung erfolgt an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. [...]; Gerichtsurkunde)