Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung I
A-559/2011

Urteil vom 1. November 2011

Besetzung

Richter Markus Metz (Vorsitz),
Richter Michael Beusch, Richter Pascal Mollard,
Gerichtsschreiber Jürg Steiger.

Parteien

A._____,
Beschwerdeführerin,

gegen

Eidgenössische Zollverwaltung EZV, Zollkreisdirektion Basel, Sektion Tarif und Veranlagung, Postfach 666, 4010 Basel,
vertreten durch Oberzolldirektion (OZD), Sektion Zollverfahren, Monbijoustrasse 40, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Verweigerung der Ausfuhrveranlagung; Begriff des "Bestimmungslands".

Sachverhalt:

A.
Am 9. Dezember 2008 erkundigte sich die X._____ bei der Zollstelle Basel-Dreirosen, ob es möglich sei, eine Sendung zur Ausfuhr zu veranlagen und diese anschliessend in das offene Zolllager in Basel zu überführen. Die Zollstelle Basel-Dreirosen erklärte u.a., das Bestimmungsland müsse zur Zeit der Ausfuhrzollanmeldung zwingend bekannt sein. Die Zollstelle Basel-Dreirosen sprach sich in der Folge mit der Zollkreisdirektion Basel über den Sachverhalt ab.

Am 11. Dezember 2008 informierte sich die Y._____ bei der Zollstelle Bern über die Einlagerung von zur Ausfuhr veranlagtem Vollmilchpulver in das offene Zolllager Roggwil. Die Zollstelle Bern orientierte die Zollkreisdirektion Basel ebenfalls.

Da von zwei verschiedenen Zollstellen gleichlautende Anfragen gestellt worden waren, setzte sich die Zollkreisdirektion Basel mit der Oberzolldirektion (OZD) in Verbindung. Diese vertrat die Meinung, die Voraussetzungen für das Zollverfahren seien nicht erfüllt, da das Bestimmungsland, in welches das Vollmilchpulver ausgeführt werden sollte, nicht bekannt sei.

B.
Am 19. Dezember 2008 übermittelte die Y._____ der Zollstelle Bern per E-Mail eine Ausfuhrzollanmeldung, welche auf 356'260 kg brutto (bzw. 350'650 kg netto) Vollmilchpulver der Zolltarifnummer 0402.2111 lautete. Exporteurin war die A._____, Empfängerin die B._____ in Wien. Als Bestimmungsland wurde Singapur angegeben, beigefügt war eine auf die B._____ ausgestellte Proforma-Rechnung. Auf Nachfrage der Zollstelle Bern, weshalb eine Proforma-Rechnung ausgestellt worden sei, sandte die Y._____ eine Rechnung ohne "Proforma"-Vermerk. Gleichentags leitete die X._____ eine Ausfuhrzollanmeldung der A._____ über 645'846 kg brutto (bzw. 635'675 kg netto) Vollmilchpulver der Zolltarifnummer 0402.2111 inkl. einer ebenfalls auf die B._____ ausgestellten Proforma-Rechnung an die Zollstelle Basel-Dreirosen weiter.

Mit E-Mail vom 23. Dezember 2008 erläuterte die A._____ auf Nachfrage die Begründung für den Export und übermittelte eine "Purchase Confirmation" zwischen ihr und der B._____ als Kaufbestätigung. Nach Rücksprache mit der OZD entschied sowohl die

Zollstelle Basel-Dreirosen als auch die Zollstelle Bern mit Verfügungen vom 29. Dezember 2008, die Ausfuhrveranlagung gegenüber der A._____ werde verweigert.

C.
Mit Schreiben vom 6. Januar 2009 erhob die A._____ bei der OZD Beschwerde gegen die beiden Verfügungen vom 29. Dezember 2008. Am 3. März 2009 übermittelte die OZD die Beschwerden der A._____ an das Bundesverwaltungsgericht mit der Begründung, es seien die Voraussetzungen der Sprungbeschwerde nach Art. 47 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021) erfüllt.

Mit Zwischenverfügung vom 21. Januar 2010 vereinigte das Bundesverwaltungsgericht die beiden parallelen Beschwerdeverfahren. Mit Urteil A-1434/2009 und A-1435/2009 vom 19. Juli 2010 trat das Bundesverwaltungsgericht auf die Beschwerde nicht ein und wies diese an die Zollkreisdirektion Basel. Zur Begründung führte das Bundesverwaltungsgericht aus, es sei für die Behandlung der Beschwerde funktionell nicht zuständig.

D.
Am 30. November 2010 wies die Zollkreisdirektion Basel die Beschwerde ab und auferlegte der A._____ Verfahrenskosten von Fr. 500.--. Zur Begründung führte sie im Wesentlichen aus, nach Art. 2 der Verordnung vom 5. Dezember 1988 über die Statistik des Aussenhandels (SR 632.14; nachfolgend: Aussenhandelsstatistikverordnung) sei die Zollverwaltung verpflichtet, eine Aussenhandelsstatistik zu erstellen. Nach Art. 10 Abs. 1 Bst. b dieser Verordnung sei in der Ausfuhrzollanmeldung unter anderem zwingend das Bestimmungsland anzugeben. Vorliegend sei das Bestimmungsland nicht bekannt gewesen und deshalb die Ausfuhrveranlagung zu Recht verweigert worden. Im Weiteren sei das Vollmilchpulver zum Zeitpunkt der Einreichung der Zollanmeldung noch gar nicht ins Ausland verkauft gewesen. Im Übrigen trage die A._____ die Beweislast für die Erfüllung der Voraussetzungen für das Ausfuhrverfahren. Einen für Zwecke des Zollrechts genügenden Beweis für die Absicht, das Vollmilchpulver aus dem Zollgebiet zu verbringen, habe die A._____ nicht erbracht.

E.
Gegen den Entscheid der Zollkreisdirektion Basel liess die A._____

(Beschwerdeführerin) am 14. Januar 2011 Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht führen. Sie stellte folgende Rechtsbegehren "(1) Die Verfügungen der Zollstelle Bern und der Zollstelle Basel-Dreirosen gegen A._____ betreffend Verweigerung der Ausfuhrveranlagung auf offenes Zollager vom 29. Dezember 2008 seien aufzuheben. (2) Der Beschwerdeführerin sei rückwirkend auf den 19. Dezember 2008 die Ausfuhrveranlagung mit Ausfuhrzollanmeldung 11.030 für 665'000 kg Vollmilchpulver zu erteilen. Unter Kosten und Entschädigungsfolgen".

Zur Begründung führte die Beschwerdeführerin im Wesentlichen aus, die mit der Beschwerde beantragte Erteilung der Ausfuhrveranlagung bilde die Voraussetzung für die Auszahlung der Ausfuhrbeihilfen gemäss der Verordnung vom 7. Dezember 1998 über Zielpreis, Zulagen und Beihilfen im Milchbereich (Milchpreisstützungsverordnung, AS 1999 1226). Es gehe vorliegend um Beiträge des Bundesamts für Landwirtschaft (BLW) in der Höhe von Fr. 509'124.--. Sie habe sich im 4. Quartal 2008 bereit erklärt, zusätzlich 2'000 Tonnen Vollmilchpulver auf den Weltmarkt zu exportieren, um den Schweizer Milchmarkt zu entlasten. Dies sei aber nur unter Berücksichtigung der Bundesbeihilfen und einer zusätzlichen Stützung durch die Schweizer Milchproduzenten überhaupt möglich gewesen. Aufgrund der stark gefallenen Vollmilchpulverpreise habe sie bis anfangs Dezember 2008 aber dennoch erst ca. 1'000 Tonnen des fraglichen Pulvers verkaufen können. Mitte Dezember 2008 habe sie sich zudem mit der B._____ über den Verkauf von 986'325 kg (netto) Vollmilchpulver geeinigt. Aus ihrer Sicht habe es sich um ein normales Exportgeschäft gehandelt. Von Seiten der Zollbehörden habe indessen von Anfang an ein grosses Misstrauen bestanden. Sie habe den Zollbehörden sowohl die Handelsrechnung an die B._____ als auch die Ausfuhrzollanmeldung mit Bestimmungsland Singapur sowie den rechtsgültig unterzeichneten Kaufvertrag eingereicht. Trotzdem hätten die Zollbehörden die Ausfuhrveranlagung abgelehnt. Effektiv habe sie der B._____ schliesslich nur 665'000 kg geliefert. Den Rest habe sie aufgrund der fehlenden Beihilfen im Inland absetzen müssen. Sie habe bei der Ausfuhrzollanmeldung ein Bestimmungsland angegeben. Gerade beim Export von Milchpulver liesse sich die endgültige Destination der Ware jedoch nie mit hundertprozentiger Sicherheit voraussagen, weil es bei den Händlern vielfach zu einem Weiterexport in andere Länder komme. Im Übrigen sei der Nachweis des Bestimmungslands für die Erteilung der Ausfuhrveranlagung nicht vorgeschrieben.

F.
In ihrer Vernehmlassung vom 11. April 2011 schloss die OZD auf Abweisung der Beschwerde. Der Beschwerdeführerin sei es im Wesentlichen darum gegangen, für das in Frage stehende Milchpulver gestützt auf Art. 12 der Milchpreisstützungsverordnung Ausfuhrbeihilfen zu erhalten. Diese Beihilfen seien nur noch bis Ende 2008 ausgerichtet worden. Im Zeitpunkt der Einreichung der Ausfuhrzollanmeldung habe das endgültige Bestimmungsland des Milchpulvers keineswegs festgestanden. Die Voraussetzungen für eine definitive Ausfuhr bzw. Einlagerung in ein offenes Zolllager seien deshalb nicht gegeben gewesen. Die Rückweisung der Ausfuhrzollanmeldung sei daher zurecht erfolgt.

Auf die Eingaben der Parteien wird – soweit entscheidwesentlich – im Rahmen der nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.
1.1. Entscheide der Zollkreisdirektionen können gemäss Art. 31 in Verbindung mit Art. 33 Bst. d des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesverwaltungsgericht (Verwaltungsgerichtsgesetz, VGG, SR 173.32) beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden, sofern sie nicht erstinstanzlich sind (Art. 116 Abs. 1bis des Zollgesetzes vom 18. März 2005 [ZG, SR 631.0]). Im Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht wird die Zollverwaltung durch die OZD vertreten (Art. 116 Abs. 2 ZG). Das Verfahren richtet sich nach den Vorschriften des VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG; Art. 2 Abs. 4 VwVG). Das Bundesverwaltungsgericht ist demnach für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde, die gegen einen Entscheid der Zollkreisdirektion als Rechtsmittelinstanz gerichtet ist, zuständig. Die Beschwerdeführerin ist durch den angefochtenen Entscheid berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung (Art. 48 VwVG).

1.2. Anfechtungsobjekt im Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht bildet einzig der vorinstanzliche Entscheid; dieser ersetzt allfällige Entscheide unterer Instanzen (sog. Devolutiveffekt; vgl. BGE 134 II 142 E. 1.4; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-6171/2009 vom 21. Januar 2011 E. 1.1, A-6124/2008 vom 6. September 2010 E. 1.2; ANDRÉ

MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Basel 2008, S. 25 Rz. 2.7). Dem Gesagten zufolge bildet vorliegend einzig der Entscheid der Zollkreisdirektion Basel vom 30. November 2010 das Anfechtungsobjekt. Auf das Rechtsbegehren Nr. 1 der Beschwerdeführerin, die Verfügungen der Zollstelle Bern und der Zollstelle Basel-Dreirosen vom 29. Dezember 2008 seien aufzuheben, ist demnach nicht einzutreten. Mit dieser Einschränkung ist auf die im Übrigen form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde einzutreten.

1.3. Das Bundesverwaltungsgericht kann den angefochtenen Entscheid in vollem Umfang überprüfen. Der Beschwerdeführer 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 Rüge der Unangemessenheit erheben (Art. 49 Bst. c VwVG). Im Beschwerdeverfahren gilt die Untersuchungsmaxime, wonach der Sachverhalt von Amtes wegen festzustellen ist (vgl. zum Ganzen: ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich/St. Gallen 2010, Rz. 1623 ff. und 1758 f.; ALFRED KÖLZ, Prozessmaximen im schweizerischen Verwaltungsprozess, Zürich 1974, S. 93 ff.) und der Grundsatz der Rechtsanwendung von Amtes wegen (Art. 62 Abs. 4 VwVG; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-1819/2011 vom 29. August 2011 E. 1.3, A-5468/2008 vom 21. Januar 2010 E. 1.2, A-2458/2009 vom 14. Juli 2009 E. 1.2).

2.

2.1. Waren, die ins Zollgebiet oder aus dem Zollgebiet verbracht werden, sind zollpflichtig und müssen nach dem ZG sowie nach dem Zolltarifgesetz vom 9. Oktober 1986 (ZTG, SR 632.10) veranlagt werden (Art. 7 ZG, "Zollpflicht"). Grundlage der Zollveranlagung ist die Zollanmeldung (Art. 18 Abs. 1 ZG). Der Zollbetrag bemisst sich nach Art, Menge und Beschaffenheit der Ware im Zeitpunkt, in dem sie der Zollstelle angemeldet wird und den Zollansätzen und Bemessungsgrundlagen, die im Zeitpunkt der Entstehung der Zollschuld gelten (Art. 19 Abs. 1 Bst. a und b ZG). Ausnahmen von der Zollpflicht bedürfen einer ausdrücklichen gesetzlichen oder staatsvertraglichen Grundlage (Art. 8 ZG, "Zollfreie Ware"). Auf Waren, die im Ausfuhrtarif nicht aufgeführt sind, wird bei der Ausfuhr kein Zoll erhoben (vgl. Art. 5 Abs. 1 ZTG; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-5069/2010 vom 28. April 2011 E. 2.1).

2.2. Das Zollverfahren ist vom Selbstdeklarationsprinzip bestimmt (vgl. Art. 18 ZG i.V.m. Art. 25 ZG). An die zollanmeldepflichtige Person werden hinsichtlich ihrer Sorgfaltspflichten hohe Anforderungen gestellt. Ihr obliegt die Verantwortung für eine ordnungsgemässe – d.h. vollständige und richtige Zollanmeldung – ihrer grenzüberschreitenden Warenbewegungen (vgl. statt vieler: Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-3626/2009 vom 7. Juli 2010 E. 2.2 mit weiteren Hinweisen). Insbesondere hat die zollanmeldepflichtige Person selbst das gewünschte Zollverfahren zu wählen und die Ware entsprechend anzumelden (vgl. Art. 47 Abs. 1 ZG). Zu den wählbaren Zollverfahren zählen u.a. das Verfahren der aktiven Veredelung (Art. 47 Abs. 2 Bst. e ZG), das Verfahren der passiven Veredelung (Art. 47 Abs. 2 Bst. f ZG) sowie das Ausfuhrverfahren (Art. 47 Abs. 2 Bst. g ZG; vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-5887/2009 vom 22. Juli 2011 E. 2.2).

2.3.

2.3.1. Gemäss Art. 61 Abs. 1 ZG sind Waren des zollrechtlich freien Verkehrs, die ins Zollausland verbracht werden sollen, zum Ausfuhrverfahren anzumelden. Nach Art. 61 Abs. 2 ZG werden im Ausfuhrverfahren allfällige Zollabgaben veranlagt (Bst. a). Zudem ist der Rückerstattungsanspruch für ausländische Rückwaren festzusetzten (Bst. b) und die anmeldepflichtige Person muss erklären, die Ausfuhr der Waren unterliege keinem Verbot und keiner Beschränkung (Bst. c). Im Übrigen werden im Ausfuhrverfahren die nichtzollrechtlichen Erlasse des Bundes angewendet (Bst. d). Gemäss Art. 61 Abs. 3 ZG gilt das Ausfuhrverfahren als abgeschlossen, wenn die Waren ordnungsgemäss im Zollausland oder in ein Zollfreilager verbracht oder ins Transitverfahren übergeführt worden sind. Wird das Ausfuhrverfahren nicht ordnungsgemäss abgeschlossen, kann es widerrufen werden (Art. 61 Abs. 4 ZG).

2.3.2. Charakteristisch für das Ausfuhrverfahren ist die endgültige Warenausfuhr und das dauerhafte Verbleiben der Waren im Zollausland. Bei der Veranlagung von Waren im Ausfuhrverfahren sind grundsätzlich die gleichen Vorschriften wie bei der Einfuhr zu beachten. Der Hauptzweck des Ausfuhrverfahrens ist die Überwachung des Warenverkehrs beim Verlassen des Zollinlands (REMO ARPAGAUS, Zollrecht, in: Koller/Müller/Tanquerel/Zimmerli [Hrsg.], Das schweizerische Bundesverwaltungsrecht, 2. Aufl., Basel 2007, Rz. 756). Diese Überwachung wird aufgrund der vollständigen Beseitigung aller

Ausfuhrzölle reduziert auf die Beachtung von Beschränkungen, Verboten und der anzuwendenden handelspolitischen Massnahmen (SIMEON L. PROBST, in Martin Kocher/Diego Clavadetscher [Hrsg.], Zollgesetz, Bern 2009, Art. 61 Rz. 1 f.). Die schwergewichtige Bedeutung des Ausfuhrverfahrens liegt bei der Anwendung nichtzollrechtlicher Erlasse, wobei diese sogar fiskalischer Art sein können, wie etwa die Prüfung des Anspruchs auf Ausfuhrbeiträge (Botschaft über ein neues Zollgesetz vom 15. Dezember 2003, BBl 2004 636). Die Anwendung der nichtzollrechtlichen Erlasse des Bundes im Ausfuhrverfahren bestimmen deshalb massgeblich den Inhalt und Umfang der Veranlagungs- und Prüfungstätigkeit der Zollverwaltung (PROBST, a.a.O., Art. 61 Rz. 17).

2.3.3. Ein nichtzollrechtlicher Erlass, der gemäss 61 Abs. 2 Bst. d ZG im Ausfuhrverfahren anzuwenden ist, stellt die Aussenhandelsstatistikverordnung dar. Nach Art. 10 Abs. 1 Bst. b der Aussenhandelsstatistikverordnung ist in der Ausfuhrzollanmeldung u.a. das Bestimmungsland anzugeben. Dabei gilt nach Abs. 3 des genannten Artikels als Bestimmungsland das Land, in dem die Ware ihrem Verwendungszweck zugeführt oder in dem sie verarbeitet, veredelt oder sonst wie bearbeitet werden soll. Für Zwecke der Aussenhandelsstatistik kann die Zollverwaltung die anmeldepflichtigen Personen zur Prüfung, Ergänzung oder Berichtigung der Zollanmeldungen anhalten. Sie kann von den anmeldepflichtigen Personen sowie den Empfängern, Importeuren und Exporteuren alle für die Nachprüfung der gemachten Angaben erforderlichen Dokumente verlangen und Einblick in die Bücher, Geschäftspapiere sowie sonstigen Urkunden und Datensammlungen nehmen (Art. 12 der Aussenhandelsstatistikverordnung).

2.3.4. Nach Art. 53 Abs. 2 ZG dürfen zur Ausfuhr veranlagte Waren in offenen Zolllagern gelagert werden, wenn sie nach ihrer Auslagerung ausgeführt werden. Bereits anlässlich der Ausfuhrveranlagung müssen sämtliche relevanten Daten in der Zollanmeldung vorhanden sein. Solcher Art eingelagerte "inländische" Waren verlieren den Status als Waren des zollrechtlich freien Verkehrs. Sinn und Zweck einer solchen Zolllagerung ist es, die Befreiung von internen Abgaben oder die Erstattung von Abgaben oder Ausfuhrbeiträgen zu bewirken (ARPAGAUS, a.a.O., Rz. 804). Es gilt eine Ausfuhrfrist von sechs Monaten nach Annahme der Zollanmeldung für die Überführung in das offene Zolllager (Art. 53 Abs. 3 zweiter Satz ZG i.V.m. Art. 157 erster Satz der Zollverordnung vom 1. November 2006 [ZV, SR 631.01]). Somit können zur Ausfuhr veranlagte Waren höchstens sechs Monate abzüglich der

Zeit, die für die Verbringung aus dem Zollgebiet benötigt wird, in einem offenen Zolllager gelagert werden (REGINALD DERKS, in Kocher/Clavadetscher, a.a.O., Art. 53 Rz. 2).

3.

3.1. Gemäss Art. 190 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) sind Bundesgesetze für das Bundesgericht und die anderen rechtsanwendenden Behörden verbindlich. Diese Bestimmung steht einer Überprüfung der gesetzlichen Bestimmungen auf Verfassungskonformität hin nicht entgegen, statuiert jedoch eine Anwendung des Bundesgesetzes selbst bei festgestellter Verletzung der Verfassung (anstatt vieler BGE 131 II 562 E. 3.2; Urteil des Bundesgerichts 2C_725/2007 vom 2. Oktober 2008 E. 4.2.2; YVO HANGARTNER, in Bernhard Ehrenzeller/Philippe Mastronardi/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung, 2. Aufl., Zürich etc. 2008, Art. 190 N. 8).

3.2. Delegiert ein Bundesgesetz Rechtsetzungsbefugnisse an die Exekutive, so werden auch die gesetzlich statuierten Delegationsnormen selbst vom Anwendungsbereich von Art. 190 BV erfasst (BGE 131 II 562 E. 3.2). Die aufgrund der Gesetzesdelegation erlassene Verordnung des Bundesrates (sog. unselbständige Verordnung, vgl. anstatt vieler ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER/HELEN KELLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 7. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2008, Rz. 1869) kann jedoch vom Bundesverwaltungsgericht im Rahmen der Anfechtung einer darauf gestützten Verfügung vorfrageweise auf ihre Gesetzes- und Verfassungsmässigkeit überprüft werden (konkrete Normenkontrolle, vgl. Urteil des Bundesgerichts 2C_735/2007 vom 25. Juni 2008 E. 4.2; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-4620/2008 vom 19. Januar 2009 E. 4.2). Gegenstand der Gesetzmässigkeitsprüfung bildet dabei die Frage, ob sich der Bundesrat an die Grenze der ihm durch das Gesetz eingeräumten Befugnisse gehalten hat. Ergibt sich, dass die in Frage stehende Verordnungsbestimmung gesetzmässig ist, ist weiter deren Verfassungsmässigkeit zu überprüfen, es sei denn, ein Abweichen von der Verfassung sei in der massgeblichen Gesetzesvorschrift begründet (BGE 128 IV 177 E. 2.1). Soweit der Bundesrat somit nicht durch das Gesetz ermächtigt worden ist, von der Verfassung abzuweichen, bzw. das Verordnungsrecht nicht lediglich eine bereits im Gesetz angelegte Verfassungswidrigkeit übernimmt, beurteilt das Gericht auch die Verfassungsmässigkeit der unselbständigen Verordnung (BGE 131 II 13

E. 6.1, 130 I 26 E. 2.2.1; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-633/2010 vom 25. August 2010 E. 4.2).

Räumt das Gesetz dem Bundesrat einen weiten Ermessensspielraum ein, ist dieser für das Gericht verbindlich; es darf sein Ermessen nicht an die Stelle desjenigen des Bundesrates setzen, sondern hat sich auf die Kontrolle zu beschränken, ob dessen Regelung den Rahmen der ihm im Gesetz delegierten Kompetenzen offensichtlich sprengt oder aus anderen Gründen gesetz- und verfassungswidrig ist (BGE 131 II 562 E. 3.2, 130 I 26 E. 2.2.1, 128 IV 177 E. 2.1; Urteil des Bundesgerichts 2C_735/2007 vom 25. Juni 2008 E. 4.2). Im Rahmen dieser Überprüfung ist insbesondere zu beurteilen, ob die Verordnungsbestimmung sich auf ernsthafte Gründe stützt oder Art. 9 BV widerspricht, weil sie sinn- und zwecklos ist, rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den tatsächlichen Verhältnissen fehlt, oder Unterscheidungen unterlässt, die richtigerweise hätten getroffen werden sollen. Für die Zweckmässigkeit der Verordnungsbestimmungen trägt der Bundesrat die Verantwortung; es ist nicht Aufgabe der Gerichte, sich zu deren wirtschaftlichen oder politischen Sachgerechtigkeit zu äussern (BGE 130 I 26 E. 2.2.1). Die Einhaltung des Verhältnismässigkeitsprinzips durch den Verordnungsgeber unterliegt jedoch insbesondere dann der gerichtlichen Kontrolle, wenn Eingriffe in die Rechtsstellung des Bürgers vorliegen; diesfalls kommt den Behörden kein oder nur ein geringer Ermessensspielraum zu (BGE 107 Ib 243 E. 4; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-633/2010 vom 25. August 2010 E. 4.2, A-5555/2008 vom 28. Oktober 2009 E. 6.3).

3.3. Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit (Art. 5 Abs. 2 BV) ist ein Grundprinzip des Verwaltungsrechts mit Verfassungsrang. Er hat im ganzen Bereich des öffentlichen Rechts Geltung, sowohl für die Rechtsetzung als auch für die Rechtsanwendung (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 583 ff.). Das Gebot der Verhältnismässigkeit verlangt, dass die vom Gesetzgeber oder von der Behörde gewählten Verwaltungsmassnahmen für das Erreichen des gesetzten Zieles geeignet, notwendig und für den Betroffenen zumutbar sind. Der angestrebte Zweck muss in einem vernünftigen Verhältnis zu den eingesetzten Mitteln bzw. zu den zu seiner Verfolgung notwendigen Beschränkungen stehen, die den Privaten auferlegt werden. Die Verwaltungsmassnahme 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 (BGE 132 I 49 E. 7.2, 130 I 16 E. 5, 128 II 292 E. 5.1; vgl. auch Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-5906/2008 vom 19. Juli 2010 E. 1.5, A-1697/2006 vom 23. Januar 2009 E. 6.1.2).

4.

Die Konkretisierung einer Norm im Hinblick auf einzelne Lebenssachverhalte als Teil der Gesetzesanwendung geschieht durch Auslegung. Deren Ziel ist die Ermittlung des Sinngehalts der Bestimmung. Ausgangspunkt jeder Auslegung ist der Wortlaut, wobei bei Erlassen des Bundesrechts die Fassungen in den drei Amtssprachen gleichwertig sind (zur Gleichwertigkeit: Art. 14 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 18. Juni 2004 über die Sammlungen des Bundesrechts und das Bundesblatt [Publikationsgesetz, PublG; SR 170.512]; BGE 134 V 1 E. 6.1). Der Wortlaut kann jedoch nicht allein massgebend sein. Vom Wortlaut kann abgewichen werden, wenn triftige Gründe für die Annahme bestehen, er gebe nicht den wahren Sinn der Vorschrift wieder. Solche Gründe können sich aus der Entstehungsgeschichte, aus Sinn und Zweck der Norm oder aus dem Zusammenhang mit anderen Gesetzesbestimmungen ergeben (Urteil des Bundesgerichts 1C_415/2010 vom 2. Februar 2011 E. 3.3.2; BGE 136 III 373 E. 2.3). Das Bundesgericht hat sich bei der Auslegung von Erlassen stets von einem Methodenpluralismus leiten lassen (vgl. anstelle vieler BGE 131 II 13 E. 7.1 mit Hinweisen; vgl. auch [allgemein] THOMAS GÄCHTER, Rechtsmissbrauch im öffentlichen Recht, Zürich etc. 2005, 69 ff., 254 ff.; [steuerrechtsspezifisch] PETER LOCHER, Rechtsmissbrauchsüberlegungen im Recht der direkten Steuern der Schweiz, veröffentlicht in Archiv für Schweizerisches Abgaberecht [ASA] 75 S. 682 ff.). Es sollen alle jene Methoden kombiniert werden, die für den konkreten Fall im Hinblick auf ein vernünftiges und praktikables Ergebnis am meisten Überzeugungskraft haben (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 217). Sind mehrere Lösungen denkbar, ist jene zu wählen, die der Verfassung entspricht (BGE 134 II 249 E. 2.3, 131 II 710 E. 4.1; BVGE 2007/41 E. 4.2; zum Ganzen: Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-5814/2010 vom 8. Juli 2011 E. 3).

5.

Im vorliegenden Fall meldete die Beschwerdeführerin am 19. Dezember 2008 350'650 kg sowie 635'675 kg netto (insgesamt somit 986'325 kg netto) Vollmilchpulver zur Ausfuhr an, um dieses anschliessend in ein offenes Zolllager zu überführen. Die EZV verweigerte jedoch die

Ausfuhrveranlagung im Wesentlichen mit der Begründung, im Zeitpunkt der Einreichung der Ausfuhrzollanmeldungen habe das endgültige Bestimmungsland der Waren nicht festgestanden. Die formellen Voraussetzungen für eine Überführung der Waren in das Ausfuhrverfahren seien deshalb nicht erfüllt. In der Folge konnte die Beschwerdeführerin – nach ihren eigenen Angaben – keine Ausfuhrbeihilfen nach der Milchpreisstützungsverordnung mehr geltend machen, da solche nur noch für Ausfuhren bis Ende 2008 ausgerichtet worden seien. Im Streit liegt, ob die EZV die Ausfuhrveranlagung Ende 2008 zu Recht verweigert hat. Nicht zu klären ist im vorliegenden Verfahren, ob die Beschwerdeführerin Anspruch auf Ausfuhrbeihilfen nach der Milchpreisstützungsverordnung hat.

5.1.

5.1.1. Die Beschwerdeführerin hat bei den am 19. Dezember 2008 eingereichten zwei Ausfuhrzollanmeldungen für insgesamt 986'325 kg Vollmilchpulver als Empfängerin die B._____ mit Adresse in Wien und als Bestimmungsland Singapur angegeben. Zum Nachweis dieser Angaben reichte die Beschwerdeführerin der EZV folgende Unterlagen ein:

– Zwei Proforma-Rechnungen an die B._____ vom 19. Dezember 2008 über 350'650 kg und 635'675 kg. Als Empfängerin der Waren war die B._____ angegeben (Beschwerdebeilage Nr. 13a und 13b).

– Eine "definitive" Rechnung an die B._____ vom 19. Dezember 2008 über 350'650 kg. Als Empfängerin der Waren war die B._____ angegeben (Beschwerdebeilage Nr. 15).

– Eine Kaufbestätigung ("Purchase Confirmation") der B._____ vom 19. Dezember 2008. Darin bestätigte diese, sie habe von der Beschwerdeführerin 986'325 kg Vollmilchpulver gekauft. Die Lieferung fände im Januar und Februar 2009 ab den offenen Zolllagern Roggwil und Basel statt. Das endgültige Bestimmungsland ("final destination") sei voraussichtlich ("presumably") Singapur (Beschwerdebeilage Nr. 20).

Im Weiteren legte die Beschwerdeführerin in ihrem E-Mail vom 23. Dezember 2008 der EZV dar, die B._____ nehme das Vollmilchpulver zwar definitiv ab, führe aber bezüglich der Weitervermarktung noch

Verhandlungen. Das Vollmilchpulver werde "aller Voraussicht nach" nach Singapur gehen. Die Ware werde definitiv exportiert und ein Verbleib bzw. eine Vermarktung in der Schweiz sei ausgeschlossen. Im E-Mail vom 29. Dezember 2008 an die EZV führte die Beschwerdeführerin zudem aus, beim Verkauf an Handelsfirmen sei zum Zeitpunkt der Ausfuhr das Bestimmungsland vielfach nicht bekannt.

5.1.2. Es kann somit festgehalten werden, dass die Beschwerdeführerin im Zeitpunkt der Ausfuhrzollanmeldung das (endgültige) Bestimmungsland nicht mit Gewissheit angeben konnte. Es stellt sich die Frage, ob dies einen Grund zur Verweigerung der Ausfuhrveranlagung darstellt. Zur Beantwortung dieser Frage ist zu prüfen, ob Art. 10 Abs. 1 Bst. b i.V.m. Abs. 3 der Aussenhandelsstatistikverordnung voraussetzt, das Bestimmungsland müsse bei der Ausfuhrzollanmeldung mit Gewissheit angegeben werden können. Dafür ist Art. 10 Abs. 3 der Aussenhandelsstatistikverordnung auszulegen (E. 5.2). Erst wenn der Sinngehalt dieser Norm ermittelt ist, kann sie anschliessend auf ihre Gesetzes- und Verfassungsmässigkeit hin überprüft werden (E. 5.3).

5.2.

5.2.1. Zur Auslegung von Art. 10 Abs. 3 der Aussenhandelsstatistikverordnung ist vom Wortlaut auszugehen (E. 4). Die genannte Norm hält in allen drei Amtssprachen inhaltlich identisch fest, als Bestimmungsland gelte das Land, in dem die Ware ihrem Verwendungszweck zugeführt oder in dem sie verarbeitet, veredelt oder sonst wie bearbeitet werden soll (bzw. "est réputé pays de destination le pays dans lequel la marchandise est censée être utilisée, transformée, perfectionnée ou travaillée de quelque autre manière" resp. "è reputato Paese di destinazione il Paese nel quale la merce è utilizzata, trasformata, perfezionata o lavorata in altro modo"). Die Norm definiert das Bestimmungsland demnach nicht als Land, in dem die Ware ihrem Verwendungszweck etc. zugeführt "wird", sondern "werden soll". Art. 10 Abs. 3 der Aussenhandelsstatistikverordnung setzt deshalb nicht voraus, dass bei der Angabe des Bestimmungslands in der Ausfuhrzollanmeldung Gewissheit besteht, die Ware werde in diesem Land ihre Bestimmung finden. Nach dem Wortlaut reicht es aus, wenn davon ausgegangen werden kann, im angegebenen Land werde die Ware voraussichtlich ihrem Verwendungszweck zugeführt, verarbeitet, veredelt oder sonst wie bearbeitet.

Im Folgenden ist zu prüfen, ob triftige Gründe für die Annahme bestehen, die aufgezeigte grammatikalische Auslegung gebe nicht den wahren Sinn der Norm wieder (E. 4).

5.2.2. Gemäss Art. 1 Abs. 1 Bst. a der Aussenhandelsstatistikverordnung hat die Statistik des Aussenhandels u.a. den Zweck, Auskunft über die Aus- und Durchfuhr von Waren nach Produkten und Ländern zu geben. Aus statistischer Sicht wäre es grundsätzlich zweckmässig, das Bestimmungsland der Waren bereits bei der Zollanmeldung definitiv und endgültig zu kennen. Die teleologische Auslegung spricht deshalb insoweit für die Ansicht der EZV, das Bestimmungsland müsse bereits zu diesem Zeitpunkt definitiv angegeben werden können.

5.2.3. Bei der Erhebung der Statistikdaten ist aber das Verhältnismässigkeitsprinzip (Art. 5 Abs. 2 BV) zu beachten. Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit hat Verfassungsrang und fordert, dass die Verwaltungsmassnahmen zur Verwirklichung des im öffentlichen Interesse liegenden Ziels geeignet und notwendig sowie für den Betroffenen zumutbar sind (E. 3.3). Dies kommt vorliegend auch in der Delegationsnorm von Art. 5 Abs. 1 des Bundesstatistikgesetzes vom 9. Oktober 1992 (Bundesstatistikgesetz, SR 431.01) zum Ausdruck, mit welcher der Bundesrat ermächtigt wird, die "erforderlichen" Erhebungen anzuordnen (vgl. unten E. 5.3.1). Der angestrebte Zweck der Aussenhandelsstatistik, Auskunft über die Aus- und Durchfuhr von Waren nach Produkten und Ländern zu geben, rechtfertigt indessen nicht, vom Exporteur mit Bezug auf die Angabe des Bestimmungslands in der Zollanmeldung Gewissheit zu fordern und in der Folge die Ausfuhr zu verweigern, wenn er diese nicht hat. Eine solche Forderung wäre für den Exporteur nicht zumutbar. Dies muss insbesondere deshalb gelten, weil dieser zwar nach Art. 4 Abs. 2 der Aussenhandelsstatistikverordnung die Ausfuhrzollanmeldung auszustellen hat, es aber nicht in seinem Einflussbereich liegt, ob der (ausländische) Importeur die Ware in ein Drittland weiterexportiert. Der Exporteur kann deshalb auch nicht dafür verantwortlich sein, das von ihm nach bestem Wissen angegebene Bestimmungsland werde vom (ausländischen) Abnehmer eingehalten. Vom Exporteur kann folglich nur verlangt werden, dass er das Bestimmungsland angibt, von dem er im Zeitpunkt der Ausfuhrzollanmeldung annehmen kann, die Waren würden dort voraussichtlich ihrem Verwendungszweck zugeführt bzw. be- oder verarbeitet. Dies entspricht inhaltlich dem Resultat der oben aufgezeigten

grammatikalischen Auslegung von Art. 10 Abs. 3 der Aussenhandelsstatistikverordnung.

Im Übrigen bestünde wohl auch die Möglichkeit, das Bestimmungsland bei der Erhebung der Aussenhandelsstatistik ohne grösseren Aufwand im Nachhinein zu berichtigen. Insoweit ist fraglich, ob die von der EZV verlangte definitive und endgültige Angabe des Bestimmungslands im Zeitpunkt der Zollanmeldung überhaupt erforderlich ist. Diese Frage kann aber offen bleiben, da die Forderung der EZV für den Exporteur – wie ausgeführt – ohnehin nicht zumutbar ist und bereits deshalb gegen das Gebot der Verhältnismässigkeit verstösst (vgl. E. 3.3).

Die von der EZV vertretene Auslegung von Art. 10 Abs. 3 der Aussenhandelsstatistikverordnung würde demnach gegen das Gebot der Verhältnismässigkeit verstossen. Dies im Gegensatz zum Ergebnis der oben dargelegten grammatikalischen Auslegung. Die Berücksichtigung des Verhältnismässigkeitsprinzips bzw. eine verfassungskonforme Auslegung von Art. 10 Abs. 3 der Aussenhandelsstatistikverordnung bestätigt damit die grammatikalische Auslegung (vgl. E. 4 in fine).

5.2.4. Im Weiteren enthält das Zollrecht der EU eine Definition des Bestimmungslands, die der aufgezeigten grammatikalische Auslegung im Ergebnis inhaltlich weitgehend entspricht. Art. 7 Abs. 3 der Verordnung (EU) Nr. 113/2010 der Kommission vom 9. Februar 2010 (nachfolgend: EU-Verordnung) legt fest, bei der Ausfuhr sei in den Angaben über das letzte bekannte Bestimmungsland "das letzte Drittland anzugeben, von dem zum Zeitpunkt der Überführung in das Zollverfahren oder die zollrechtliche Bestimmung bekannt ist, dass die Waren an es geliefert werden sollen". Auch diese Definition des Bestimmungslands berücksichtigt den Umstand, dass der Exporteur bei der Ausfuhrzollanmeldung nur das ihm – bekannte – voraussichtliche Bestimmungsland angeben kann. Es wird auch hier nicht vorausgesetzt, dass der Exporteur das endgültige Bestimmungsland mit Gewissheit nennen kann. Entsprechend hält auch das Merkblatt zum Einheitspapier der EU vom 16. Dezember 2008 (Dok.-Nr. 2008/0721281; Beschwerdebeilage Nr. 24) unter Feld 17 fest, als Bestimmungsland sei stets das Land anzugeben, "in dem die Waren gebraucht oder verbraucht, bearbeitet oder verarbeitet werden sollen. In den übrigen Fällen gilt als Bestimmungsland das letzte bekannte Land, in das die Waren verbracht werden sollen". Entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführerin enthält indessen das Merkblatt zur Verwendung der

Vordrucke des Einheitspapiers, das als Anlage Nr. 3 Bestandteil des Übereinkommens vom 20. Mai 1987 zur Vereinfachung der Förmlichkeiten im Warenverkehr (SR 0.631.242.03) ist und auf den Warenverkehr zwischen der EU und den EFTA-Ländern zur Anwendung kommt, diese Definition nicht.

Zu beachten ist, dass die Aussenhandelsstatistikverordnung u.a. das Abkommen vom 26. Oktober 2004 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die Zusammenarbeit im Bereich der Statistik (SR 0.431.026.81; nachfolgend: Statistik-Abkommen) ausführt. Der Ingress der Aussenhandelsstatistikverordnung nimmt denn auch explizit auf dieses Abkommen Bezug. Art. 2 des Statistik-Abkommens legt fest, die in dessen Anhang A aufgeführten Rechtsakte seien in der durch dieses Abkommen angepassten Fassung für die Vertragsparteien verbindlich. Im Anhang A wird u.a. die genannte EU-Verordnung erwähnt. In der Folge ist die oben erwähnte Definition des "Bestimmungslands" gemäss Art. 7 Abs. 3 der EU-Verordnung ab dem 1. Januar 2012 für die Schweiz verbindlich, denn bis zu diesem Zeitpunkt hat die Schweiz die EU-Verordnung umzusetzen (vgl. Anhang A des Statistik-Abkommens). Auch wenn diese Bestimmung auf den vorliegenden Fall zeitlich noch nicht zur Anwendung gelangt, stützt sie dennoch die oben aufgezeigte grammatikalische Auslegung. Dies gilt umso mehr, als dass die auf den 1. Januar 2012 in Kraft tretende neue Aussenhandelsstatistikverordnung (Verordnung vom 12. Oktober 2011 über die Statistik des Aussenhandels, AS 2011 4731) in Art. 10 Abs. 4 den identischen Wortlaut aufweist, wie der zur Zeit gültige und einschlägige Art. 10 Abs. 3 der Aussenhandelsstatistikverordnung.

5.2.5. Es kann festgehalten werden, dass keine triftigen Gründe für die Annahme bestehen, der Wortlaut gebe nicht den wahren Sinn der Norm wieder. Die Auslegung von Art. 10 Abs. 1 Bst. b i.V.m. Abs. 3 der Aussenhandelsstatistikverordnung führt demnach zu folgendem Ergebnis: Der Exporteur hat in der Ausfuhrzollanmeldung als Bestimmungsland dasjenige Land anzugeben, von dem er ausgeht, die Waren würden dort voraussichtlich ihrem Verwendungszweck zugeführt oder verarbeitet, veredelt oder sonst wie bearbeitet werden.

5.3. Nachdem die Auslegung feststeht, kann die Regelung von Art. 10 Abs. 1 Bst. b i.V.m. Abs. 3 der Aussenhandelsstatistikverordnung, die eine unselbständige Verordnung darstellt, vom Bundesverwaltungsgericht

(vorfrageweise) auf ihre Gesetzes- und Verfassungsmässigkeit überprüft werden (E. 3.2).

5.3.1. Die gesetzliche Grundlage der Aussenhandelsstatistikverordnung bildet einerseits Art. 8 ZTG, der besagt, über die Ein-, Aus- und Durchfuhr von Waren über die schweizerische Zollgrenze werde eine Statistik geführt. Andererseits ermächtigt Art. 5 Abs. 1 des Bundesstatistikgesetzes den Bundesrat, die erforderlichen Erhebungen anzuordnen. Aufgrund dieser Delegation in einem formellen Gesetz konnte der Bundesrat die erforderlichen Ausführungsbestimmungen zur Erstellung einer Aussenhandelsstatistik erlassen. Die genannte Delegationsnorm räumt dem Bundesrat einen sehr weiten Ermessensspielraum (Anordnung der "erforderlichen Erhebungen") für die Regelung auf Verordnungsstufe ein. Dieser ist nach Art. 190 BV für das Bundesverwaltungsgericht verbindlich. Es hat sich bei der vorfrageweisen Prüfung demnach darauf zu beschränken, ob die betreffende Verordnungsbestimmung den Rahmen der dem Bundesrat im Gesetz delegierten Kompetenzen offensichtlich sprengt oder aus anderen Gründen gesetzes- oder verfassungswidrig ist (vgl. E. 3.2).

5.3.2. Bei der Regelung von Art. 10 Abs. 1 Bst. b i.V.m. Abs. 3 der Aussenhandelsstatistikverordnung hat der Bundesrat den von der Delegationsnorm vorgegebenen (weiten) Rahmen offensichtlich eingehalten. Im Weiteren stützt sich die Regelung auf ernsthafte Gründe, da die Erhebung der Bestimmungsländer für eine Aussenhandelsstatistik sinnvoll ist. Im Weiteren hat der Verordnungsgeber insbesondere auch das Verhältnismässigkeitsprinzip eingehalten (vgl. E. 5.2.3). Die Verordnungsbestimmung erweist sich demnach als gesetzes- und verfassungsmässig.

6.

6.1. Nach dem Gesagten hatte die Beschwerdeführerin gemäss Art. 10 Abs. 1 Bst. b i.V.m. Abs. 3 der Aussenhandelsstatistikverordnung in der Ausfuhrzollanmeldung als Bestimmungsland dasjenige Land anzugeben, von dem sie ausgehen konnte, das Vollmilchpulver werde dort voraussichtlich verzehrt, verarbeitet, veredelt oder sonst wie bearbeitet. Dies hat die Beschwerdeführerin getan. Sie hat als Bestimmungsland aus dieser Optik zutreffenderweise "Singapur" genannt, da sie davon ausging, das Vollmilchpulver werde voraussichtlich dort seiner Bestimmung zugeführt. Wie oben dargelegt, kann von der Beschwerdeführerin keine Gewissheit hinsichtlich der Angabe des Bestimmungslands verlangt

werden. Es ist deshalb auch nicht schädlich, wenn in der von ihr eingereichten Kaufbestätigung Singapur bloss als voraussichtliches ("presumably") Bestimmungsland bezeichnet wird (vgl. E. 5.1). Entgegen der Ansicht der EZV stellt es im Übrigen keinen Widerspruch dar, dass die Beschwerdeführerin in der Ausfuhrzollanmeldung die B._____ mit Sitz in Österreich als Empfängerin und als Bestimmungsland Singapur angegeben hat. Bei der B._____ handelt es sich unbestrittenermassen um eine internationale Handelsfirma. Die Ausführungen der Beschwerdeführerin, die B._____ habe das Vollmilchpulver in Empfang nehmen und allenfalls einlagern wollen, um es anschliessend nach Singapur weiter zu exportieren, sind deshalb durchaus glaubhaft. Ob die Beschwerdeführerin zudem – wie von der EZV dargelegt – in einer ersten Phase bei der telefonischen Auskunftseinholung als Bestimmungsland noch "ein Land in Afrika" angegeben hat, kann offen bleiben. Selbst wenn dies zutreffen sollte, kann daraus nicht geschlossen werden, die spätere Angabe von Singapur habe nicht den Tatsachen entsprochen.

6.2. Die Beschwerdeführerin hat die Ausfuhrzollanmeldungen demnach korrekt ausgefüllt und mit den eingereichten Dokumenten (E. 5.1.1) in genügender Weise belegt. Insbesondere weist die Kaufbestätigung der B._____ vom 19. Dezember 2008 den Kauf von 986'325 kg Vollmilchpulver einwandfrei nach. Das Bundesverwaltungsgericht hat im Übrigen keinen Anlass, an der Echtheit dieser Dokumente zu zweifeln. Im Zeitpunkt der Ausfuhrzollanmeldungen stand fest, dass die Waren – nach der Einlagerung in ein offenes Zolllager und innert der 6-monatigen Ausfuhrfrist gemäss Art. 157 ZV (vgl. E. 2.3.4 und die Kaufbestätigung der B._____ vom 19. Dezember 2008, welche die Ausfuhr im Januar und Februar 2009 vorsieht) – endgültig aus der Schweiz ausgeführt werden und dauerhaft im Zollausland verbleiben sollten (E. 2.3.2). Der Umstand, dass die Beschwerdeführerin letztlich nicht die gesamte Menge von 986'325 kg, sondern nur 665'000 kg exportiert hat, spricht – entgegen der Meinung der EZV – nicht gegen die Gültigkeit des ursprünglichen Kaufvertrags mit der B._____. Wie die Beschwerdeführerin glaubhaft ausführt, musste sie den ursprünglichen Vertrag mit der B._____ aufgrund der bestehenden guten Geschäftsbeziehungen nicht (vollumfänglich) erfüllen, da sie keine Ausfuhrbeihilfen erhalten hatte. Dies bestätigte die B._____ in ihrem Schreiben vom 13. Oktober 2009 (Beschwerdebeilage Nr. 26). Im Übrigen war die Vorgehensweise der Beschwerdeführerin, das Vollmilchpulver – nach dem Verkauf an die B._____ – bis zur Ausfuhr in ein offenes Zolllager einzulagern, um per

Ende 2008 noch in den Genuss der Ausfuhrbeihilfen kommen zu können, legitim und rechtmässig (vgl. E. 2.3.4).

6.3. Die EZV hätte demnach den Ausfuhrzollanmeldungen der Beschwerdeführerin vom 19. Dezember 2008 stattgeben und die Ausfuhrveranlagung vornehmen müssen. Der Beschwerdeantrag Nr. 2 ist deshalb gutzuheissen und der Beschwerdeführerin rückwirkend auf den 19. Dezember 2008 die Ausfuhrveranlagung für die tatsächlich exportierte Menge Vollmilchpulver, in der Höhe von unbestrittenermassen 665'000 kg, zu erteilen.

6.4. Bei diesem Verfahrensausgang kann auf die Abnahme der von der Beschwerdeführerin beantragten Beweise, insbesondere auf die Befragung von Zeugen, ohne weiteres verzichtet werden.

7.

Die Beschwerde ist damit gutzuheissen, soweit darauf einzutreten ist. Die Verfahrenskosten werden auf Fr. 15'000.-- festgelegt (Art. 4 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Das Nichteintreten auf den Beschwerdeantrag Nr. 1 rechtfertigt keine Kostenauflage an die Beschwerdeführerin. Ihr sind deshalb keine Verfahrenskosten aufzuerlegen. Der von ihr geleistete Kostenvorschuss von Fr. 15'000.-- ist der Beschwerdeführerin zurückzuerstatten. Der Vorinstanz können keine Verfahrenskosten auferlegt werden (Art. 63 Abs. 2 VwVG). Die Vorinstanz hat der obsiegenden Beschwerdeführerin eine Parteientschädigung auszurichten (Art. 64 Abs. 1 und 2 VwVG). Diese umfasst die Kosten der Vertretung und allfällige weitere Auslagen, inklusive Mehrwertsteuer. Da die Beschwerdeführerin bereits im vorinstanzlichen Beschwerdeverfahren anwaltlich vertreten war, sind auch diese Aufwendungen im Gesamtbetrag, den das Bundesverwaltungsgericht spricht, zu berücksichtigen (Art. 64 Abs. 1 VwVG; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-7046/2010 vom 1. April 2011 E. 4.2). Die Auslagen der Vertretung werden aufgrund der tatsächlichen Kosten ausbezahlt (Art. 64 Abs. 1 und 2 VwVG; Art. 7 ff. VGKE). Die Vorinstanz hat der anwaltlich vertretenen Beschwerdeführerin, die vorliegend keine Kostennote eingereicht hat, eine Parteientschädigung auszurichten, die aufgrund der Akten auf Fr. 20'000.-- (inkl. MWST und Auslagen) festzusetzen ist. Im Weiteren hat die Vorinstanz der Beschwerdeführerin den im vorinstanzlichen Verfahren geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 500.-- zurückzuerstatten.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird gutgeheissen, soweit darauf eingetreten wird. Der Entscheid der Zollkreisdirektion Basel vom 30. November 2010 wird aufgehoben. Die Ausfuhrveranlagung für 665'000 kg Vollmilchpulver gilt rückwirkend auf den 19. Dezember 2008 als erteilt.

2.
Es werden keine Verfahrenskosten erhoben. Der Kostenvorschuss von Fr. 15'000.-- wird der Beschwerdeführerin nach Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet.

3.
Die Eidgenössische Zollverwaltung hat der Beschwerdeführerin eine Parteientschädigung von Fr. 20'000.-- auszurichten und den im vorinstanzlichen Verfahren geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 500.-- zurückzuerstatten.

4.
Dieses Urteil geht an:

– die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
– die Vorinstanz (Ref-Nr. …; Gerichtsurkunde)

Der vorsitzende Richter: Der Gerichtsschreiber:

Markus Metz Jürg Steiger

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 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]). 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 der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: