Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2A.53/2004 /leb

Urteil vom 2. August 2004
II. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Wurzburger, Präsident,
Bundesrichter Betschart, Hungerbühler, Müller, Merkli,
Gerichtsschreiber Küng.

Parteien
A._____ AG,
Beschwerdeführerin, vertreten durch Fürsprecher
Bernhard Hodler,

gegen

Bundesamt für Landwirtschaft, Mattenhofstrasse 5, 3003 Bern,
Rekurskommission des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements, 3202 Frauenkappelen.

Gegenstand
Teilzollkontingentsanteile,

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Entscheid der Rekurskommission des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements vom 12. Dezember 2003.

Sachverhalt:
A.
Die im Früchte- und Gemüsehandel tätige A._____ AG, X._____, verfügt über eine Generaleinfuhrbewilligung für Obst und Gemüse. Bis zum 25. April 2002 konnte Eisbergsalat frei zum Kontingentszollansatz (Fr. 7.–/100 kg) importiert werden. Am 26. April 2002 begann die bewirtschaftete Phase, während welcher auf der Einfuhr von Eisbergsalat der Ausserkontingentszollansatz (Fr. 311.–/100 kg) erhoben wurde.

Bei einer am 29. April 2002 durchgeführten Kontrolle stellte das Bundesamt für Landwirtschaft fest, dass die A._____ AG vor dem 26. April 2002 grössere Mengen Eisbergsalat eingeführt und davon 5'022 kg an die B._____ AG, Y._____, weiterverkauft hatte. Diese hatte am 30. April 2002 noch 3'262 kg davon an Lager.

Am 28. Juni 2002 verfügte das Bundesamt, die A._____ AG habe für diese - bei der B._____ AG noch vorhandene und somit zu viel eingeführte - Ware den Ausserkontingentszollansatz, insgesamt Fr. 9'916.45, zu entrichten.

Gegen diese Verfügung wandte sich die A._____ AG an die Rekurskommission des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements. Diese hiess die Beschwerde mit Entscheid vom 12. Dezember 2003 teilweise gut und setzte den nachzuentrichtenden Betrag auf Fr. 6'232.– herab (entsprechend 2'050 kg an unzulässigem Lagerüberhang; Herabsetzung wegen Zulassung der Verrechnung mit einem unbenutzten Zollkontingentsanteil).
B.
Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 27. Januar 2004 beantragt die A._____ AG dem Bundesgericht, den Beschwerdeentscheid der Rekurskommission vom 12. Dezember 2003 aufzuheben und auf die Nachbelas-

tung von Zöllen in vollem Umfang zu verzichten.

Das Bundesamt für Landwirtschaft beantragt, die Beschwerde abzuweisen und gleichzeitig zu Ungunsten der Beschwerdeführerin neu zu entscheiden (Nichtzulassen der Verrechnung).

Die Rekurskommission hat auf eine Vernehmlassung verzichtet.
In ihrer Stellungnahme zu der vom Bundesamt für Landwirtschaft beantragten reformatio in peius hat die Beschwerdeführerin vollumfänglich an ihrer Beschwerde festgehalten.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
1.1 Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde richtet sich gegen eine auf öffentliches Recht des Bundes gestützte Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG (SR 172.021), die von einer eidgenössischen Rekurskommission als Vorinstanz nach Art. 98 lit. e OG erlassen wurde. Ein Ausschlussgrund gemäss Art. 99 - 102 OG liegt nicht vor. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist damit zulässig.
1.2 Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde kann die Verletzung von Bundesrecht, einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, sowie die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts gerügt werden (Art. 104 lit. a und b OG). Hat jedoch - wie hier - eine richterliche Behörde als Vorinstanz entschieden und den Sachverhalt nicht offensichtlich unrichtig, unvollständig oder unter Verletzung wesentlicher Verfahrensvorschriften festgestellt, ist das Bundesgericht an die Sachverhaltsfeststellung gebunden (Art. 105 Abs. 2 OG). Es wendet im verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren das Bundesrecht von Amtes wegen an, ist an die von den Parteien vorgebrachten Begründungen nicht gebunden (Art. 114 Abs. 1 OG) und kann die Beschwerde auch aus anderen als den geltend gemachten Gründen gutheissen oder abweisen (BGE 128 II 34 E. 1c).

Gemäss Art. 114 Abs. 1 OG kann das Bundesgericht in Abgabestreitigkeiten sowohl zugunsten als auch zuungunsten der Parteien über deren Rechtsbegehren hinausgehen.
2.
2.1 Infolge des Beitritts der Schweiz zur Welthandelsorganisation (WTO) per 1. Juli 1995 und der Ratifizierung der entsprechenden GATT/WTO-Übereinkommen bedurfte das nationale Recht in verschiedenen Bereichen der Anpassung. So verlangt das Übereinkommen über die Landwirtschaft (Anhang 1A.3 zum Abkommen; AS 1995 S. 2150) im Bereich des Marktzutritts, dass die bis dahin angewandten Methoden der Einfuhrbeschränkung - insbesondere die mengenmässige Einfuhrbeschränkung für gewisse Produkte sowie das "Dreiphasensystem" - durch Zölle ersetzt werden. Die Menge der eingeführten Agrarprodukte kann seither nicht mehr direkt, sondern nur noch indirekt, über die Festsetzung von Zollansätzen, gelenkt werden (BGE 128 II 34 E. 2a). Anstelle des sog. Dreiphasensystems, mit dem bis dahin auch die Einfuhr von Obst und Gemüse auf das inländische Angebot abgestimmt wurde, wird neu zwischen einer freien und einer bewirtschafteten Phase unterschieden, wobei der maximale Zeitraum der bewirtschafteten Phase staatsvertraglich begrenzt ist (vgl. Urteil 2A.41/1998 vom 9. Oktober 1998 E. 1a).
2.2 Das Bundesgesetz vom 29. April 1998 über die Landwirtschaft (Landwirtschaftsgesetz, LwG; SR 910.1) bestimmt dazu, dass bei der Festsetzung der Einfuhrzölle die Versorgungslage im Inland und die Absatzmöglichkeiten für gleichartige inländische Erzeugnisse zu berücksichtigen sind (Art. 17 LwG). Dabei sind die welthandelsrechtlichen Rahmenbedingungen zu respektieren (insbesondere die Verpflichtung zu Konsolidierung und schrittweiser Senkung der Agrarzölle). Als Instrumente zur Lenkung der Importe stehen dem Bund insbesondere der Schwellenpreis (Art. 20 LwG) und die Zollkontingente (Art. 21 LwG) zur Verfügung. Bei Letzteren wird die Warenmenge bestimmt, welche zu einem vorteilhaften Zollansatz in die Schweiz eingeführt werden kann; für den Import einer zusätzlichen Menge muss regelmässig ein bedeutend höherer Zoll bezahlt werden, der gewöhnlich prohibitive Wirkung hat. Bei der Bestimmung der Zollkontingente ist der Bund nicht frei, müssen diese doch den ausländischen Produzenten den staatsvertraglich vereinbarten Marktzutritt ermöglichen: Sowohl die minimale Menge, welche zum privilegierten Satz importiert werden kann, als auch das Maximalniveau der erlaubten Grenzbelastung für Einfuhren innerhalb und ausserhalb der
Zollkontingente sind im Rahmen der GATT-Verhandlungen festgelegt worden (BGE 128 II 34 E. 2b).
2.3 Um die Ziele der Landwirtschaftsgesetzgebung zu erreichen, kann der Bundesrat gemäss Art. 10 Abs. 1

des Zolltarifgesetzes vom 9. Oktober 1986 (ZTG; SR 632.10) die Zollansätze für landwirtschaftliche Erzeugnisse im Rahmen des Generaltarifs festsetzen; er nimmt dabei Rücksicht auf die anderen Wirtschaftszweige. Der Generaltarif, nach welchem alle in die Schweiz eingeführten Waren verzollt werden müssen und die Zollkontingente für landwirtschaftliche Erzeugnisse sind in den Anhängen 1 und 2 zum Zolltarifgesetz festgelegt (Art. 1 Abs. 1 ZTG; Art. 21 Abs. 1 LWG). Der Bundesrat kann die Zollkontingente und ihre allfällige zeitliche Aufteilung im Rahmen des Generaltarifs - der als Teil des Zolltarifgesetzes durch den Gesetzgeber selber festgesetzt wird (BBl 1996 IV 108) - ändern (Art. 21 Abs. 2 LWG); dabei gilt Art. 17 LWG sinngemäss (Art. 21 Abs. 3 LWG). Sowohl für die Festsetzung der Einfuhrzölle als auch für die Festlegung und Änderung von Zollkontingenten und der allfälligen zeitlichen Aufteilung sind somit die Versorgungslage im Inland und die Absatzmöglichkeiten für gleichartige inländische Erzeugnisse zu berücksichtigen. Namentlich sollen die Absatzmöglichkeiten für inländische Produkte nicht beeinträchtigt werden, d.h. die
Höhe der Zölle soll die Inlanderzeugnisse vor preisgünstigeren Importen schützen (BBl 1996 IV 109). Kann andererseits die Nachfrage im Inland (bspw. aus saisonalen Gründen) nicht befriedigt werden, soll der Bundesrat oder die zuständige nachgeordnete Behörde Zollkontingentsmengen freigeben oder die Zollansätze senken, um eine Vollversorgung zu erreichen (BBl 1996 IV 111). Für einige landwirtschaftliche Produkte hat der Gesetzgeber eine abschliessende Festsetzung des Zollkontingents und dessen zeitliche Aufteilung durch den Bundesrat als nicht sachgerecht erachtet. Dies insbesondere bei saisonalen Erzeugnissen wie frischem Obst und frischem Gemüse, dessen Einfuhr zuvor dem Dreiphasensystem unterlag. Diese Kontingente müssen kurzfristig und häufig bewirtschaftet werden können, weshalb der Bundesrat ermächtigt worden ist, hier seine Kompetenz an das Volkswirtschaftsdepartement oder an eine diesem nachgeordnete Amtsstelle, namentlich das Bundesamt für Landwirtschaft, zu übertragen (BBl 1996 IV 117; Art. 21 Abs. 4 LWG).

Zur statistischen Überwachung der Einfuhr kann der Bundesrat festlegen, dass die Einfuhr bestimmter landwirtschaftlicher Erzeugnisse einer Bewilligung bedarf (Art. 24 Abs. 1 LWG). Neben der statistischen Erfassung dient die Bewilligungspflicht der Kontrolle der Verteilung und Ausnützung von Zollkontingenten (BBl 1996 IV 122).
2.4 Die gestützt auf Art. 21 Abs. 2 und 4 LWG erlassene Verordnung vom 7. Dezember 1998 über die Ein- und Ausfuhr von Gemüse, Obst und Gartenbauerzeugnissen (VEAGOG; SR 916.121.10) hält hierzu fest, dass frisches Gemüse und frisches Obst in der so genannten freien Phase - d.h. während der Periode, für die nach Anhang 1 des Zolltarifs kein Ausserkontingentszollansatz festgelegt ist (Art. 4 Abs. 1 lit. a VEAGOG), bzw. wenn ein solcher festgelegt ist (Bewirtschaftungsperiode), ab und bis zu den vom Bundesamt für Landwirtschaft bestimmten Daten (Art. 4 Abs. 1 lit. b VEAGOG) - ohne mengenmässige Beschränkung zum Kontingentszollansatz eingeführt werden können; in der Bewirtschaftungsperiode hingegen nur, sofern das Bundesamt Zollkontingentsteilmengen für die Einfuhr freigibt (Art. 4 Abs. 2 VEAGOG). Die Freigabe setzt voraus, dass das Angebot an gleichartiger Schweizer Ware handelsüblicher Qualität den geschätzten wöchentlichen Bedarf nicht zu decken vermag (Art. 5 Abs. 1 VEAGOG).

Für die Einfuhr von u.a. frischem Gemüse und frischem Obst (darunter auch Eisbergsalate ohne Umblatt) ist eine Generaleinfuhrbewilligung erforderlich (Art. 2 VEAGOG). Deren Inhaber ist gemäss Art. 7 Abs. 1 VEAGOG im Sinne einer Auflage verpflichtet, seine Einfuhren so zu gestalten, dass namentlich zu Beginn der Bewirtschaftungsperiode (lit. a) bzw. am Tag nach dem in Art. 4 Abs. 1 lit. b festgelegten Datum (lit. b) keine Vorräte an eingeführter Ware mehr verfügbar sind. Als verfügbar gelten Warenmengen, die im entsprechenden Zeitpunkt auf Handelsstufe vorhanden sind; nicht eingerechnet werden Warenmengen, die sich im Verkaufsraum für den Endverbrauch von Detailgeschäften befinden, sowie Vorräte, die den Bedarf von höchsten zwei Tagen decken. Diese Vorräte müssen jedoch innerhalb von zwei Tagen aufgebraucht werden. Der Bedarf wird an den Einfuhren gemessen, die innerhalb eines Zeitraumes von höchstens einem Monat vor dem entsprechenden Zeitpunkt getätigt worden sind (Art. 7 Abs. 2 VEAGOG).

Der Importeur, der sich nicht an die Auflagen hält, kann gemäss Art 23 Abs. 1 VEAGOG verpflichtet werden, die zu viel eingeführte Ware zurückzunehmen und sie durch angemessene Massnahmen vom Markt fern zu halten (lit. a) oder auf der zu viel eingeführten Ware den Ausserkontingentszollansatz zu entrichten (lit. b). Praxisgemäss erhebt das Bundesamt für Landwirtschaft aus Gründen der Rechtsgleichheit auf der zu viel eingeführten und noch frischmarkt- bzw. zur industriellen Weiterverarbeitung tauglichen Ware stets den Aus-

serkontingentszollansatz (angefochtener Entscheid E. 3).
3.
3.1 Unbestritten ist im vorliegenden Fall, dass die bei der Kontrolle festgestellten 3'262 kg Eisbergsalat vor dem vom Bundesamt für Landwirtschaft (gestützt auf Art. 4 Abs. 1 lit. b und Art. 19 VEAGOG) auf den 26. April 2002 festgelegten Beginn der Bewirtschaftungsperiode - und damit noch zum Kontingentszollansatz - eingeführt wurden. Die Ware befand sich im Zeitpunkt der Kontrollen im Lager der B._____ AG und damit nicht in einem Verkaufsraum für den Endverbrauch; sie war somit auch nach Ablauf der Verkaufsfrist für allfällige Vorräte von zwei Tagen noch verfügbar im Sinne von Art. 7 Abs. 2 VEAGOG. Dies räumt die Beschwerdeführerin ausdrücklich ein (Beschwerde Ziff. III/2).
3.2 Streitig ist hingegen, ob die Beschwerdeführerin als Inhaberin der Generaleinfuhrbewilligung zu den Massnahmen im Sinne von Art. 23 VEAGOG verpflichtet werden kann, obwohl sich die Ware im Zeitpunkt der Kontrolle nicht mehr in ihrem Machtbereich befand, weil sie die Ware bereits am 26. April 2002 weiterverkauft hatte.
3.3 Die Vorinstanz hat gestützt auf die Entstehungsgeschichte von Art 7 VEAGOG diese Bestimmung dahingehend ausgelegt, dass für zu Beginn der Bewirtschaftungsperiode bzw. nach Ablauf der Abverkaufsfrist (d.h. am dritten Tag nach Beginn) festgestellte Lagerüberhänge an der von ihm eingeführten Ware in jedem Fall der Importeur - und nicht der Abnehmer, der die eingeführte Ware noch lagert - verantwortlich sei. Sie begründet dies insbesondere mit der grossen Eigenverantwortung, die den Inhabern von Generaleinfuhrbewilligungen bezüglich der Einfuhr bzw. Zollabfertigung der importierten Waren eingeräumt werde; dafür genössen sie entsprechende Vorteile und Erleichterungen, indem sie nicht für jede Einfuhr eine Einzelbewilligung einholen müssten.

Diese Auslegung ist bundesrechtlich nicht zu beanstanden; zu ihrer Begründung kann auf die Argumentation der Vorinstanz verwiesen werden. Sie ergibt sich bereits aus dem klaren Wortlaut der Verordnung. Gegenüber der früheren Fassung von Art. 7 VEAGOG, die lediglich die Lagerbestände der Importeure selber ("ihre Lagerbestände an eingeführter Ware") erfasste, verpflichtet die Bestimmung in der hier massgebenden Fassung vom 12. Januar 2000 (in Kraft getreten am 1. März 2000) die Inhaber einer Generaleinfuhrbewilligung, ihre Einfuhren so zu organisieren, dass die eingeführten Waren "im entsprechenden Zeitpunkt auf Handelsstufe" nicht mehr "vorhanden sind". Die Formulierung "auf Handelsstufe" verdeutlicht, dass es keine Rolle spielt, bei welchem Beteiligten der jeweiligen Handelskette, die bis zum Detailhandel reicht, die eingeführte Ware am massgebenden dritten Tag (noch) lagert.

Das Bundesamt für Landwirtschaft hat denn auch allen Inhabern von Generaleinfuhrbewilligungen für Obst und Gemüse am 23. Februar 2000 ein "Informationsschreiben über VEAGOG Artikel 7" vom 22.Februar 2000 zugestellt, welches ausdrücklich festhält, dass mit der Änderung von Art. 7 VEAGOG vom 12. Januar 2000 ein Lagerüberhang demjenigen Inhaber einer Generaleinfuhrbewilligung angerechnet wird, der die entsprechende Ware eingeführt hat, und zwar auch dann, wenn die eingeführte Ware weiterverkauft wurde und der Käufer (oder irgend ein Geschäft) später einen zu hohen Bestand haben sollte. Es empfahl ihnen daher, sich bei ihren Abnehmern zu vergewissern, dass diese die zugekaufte Ware rechtzeitig vermarkten (act. 8/5 f.).
3.4 Die Beschwerdeführerin rügt, eine solche Auslegung bzw. Anwendung von Art. 7 bzw. Art. 23 VEAGOG sei durch die Landwirtschaftsgesetzgebung und die entsprechenden Delegationsnormen im Landwirtschaftsgesetz nicht gedeckt und damit gesetzeswidrig.
3.4.1 Auf Verwaltungsgerichtsbeschwerde hin kann das Bundesgericht Verordnungen des Bundesrats vorfrageweise auf ihre Gesetzes- und Verfassungsmässigkeit prüfen. Bei unselbständigen Verordnungen, die sich auf eine gesetzliche Delegation stützen, prüft es, ob sich der Bundesrat an die Grenzen der ihm im Gesetz eingeräumten Befugnisse gehalten hat. Wird dem Bundesrat durch die gesetzliche Delegation ein sehr weiter Ermessensspielraum für die Regelung auf Verordnungsebene eingeräumt, so ist dieser Spielraum nach Art. 191 BV für das Bundesgericht verbindlich; es darf in diesem Falle bei der Überprüfung der Verordnung nicht sein eigenes Ermessen an die Stelle desjenigen des Bundesrats setzen, sondern beschränkt sich auf die Prüfung, ob die Verordnung den Rahmen der dem Bundesrat im Gesetz delegierten Kompetenzen offensichtlich sprengt oder aus anderen Gründen gesetz- oder verfassungswidrig ist. Es kann dabei namentlich prüfen, ob sich eine Verordnungsbestimmung auf ernsthafte Gründe stützen lässt oder ob sie Art. 9 BV widerspricht, weil sie sinn- oder zwecklos ist, rechtliche Unterscheidungen trifft, für die sich ein vernünftiger Grund in den tatsächlichen Verhältnissen nicht finden lässt, oder Unterscheidungen unterlässt, die

richtigerweise hätten getroffen werden müssen. Für die Zweckmässigkeit der angeordneten Massnahmen trägt demgegenüber der Bundesrat die Verantwortung; es kann nicht Aufgabe des Bundesgerichts sein, zu untersuchen, ob die in der Verordnung getroffenen Massnahmen wirtschaftlich und agrarpolitisch zweckmässig sind (BGE 128 II 34 E. 3b).
3.4.2 Das Landwirtschaftsgesetz räumt dem Bundesrat für den Erlass der erforderlichen Ausführungsbestimmungen zu Art. 17, 21 und 24 in Verbindung mit Art. 177 Abs. 1 LwG (BBl 1996 IV 108 f.,115 ff. und 122 f.) - wie überhaupt in diesem Bereich und insbesondere auch bei der Regelung der Zuteilung der Zollkontingente - bewusst einen grossen Gestaltungsspielraum ein (vgl. BGE 128 II 34 E. 4b S. 43).

In diesem Zusammenhang hat das Bundesgericht in seinem Urteil 2A.41/1998 vom 9. Oktober 1998 ausgeführt, wie schon unter dem Dreiphasensystem hange der Steuerungsmechanismus zu Gunsten der einheimischen Produktion auch nach der neuen Regelung entscheidend davon ab, dass zu Beginn der bewirtschafteten Phase nicht noch Ware auf dem Markt ist, die frei von Zollkontingenten eingeführt werden konnte. Würde nicht darauf beharrt, dass in der freien Phase nur so viel eingeführt wird, wie der Markt absorbieren kann, wäre mit dem Beginn des bewirtschafteten Zeitraums entweder kein ausreichender Schutz für die einheimische Produktion gewährleistet oder wären jene Importeure, die auf Vorrat Einfuhren tätigen, gegenüber den andern bevorteilt. Im Ergebnis käme es wohl auch zu Qualitätseinbussen bei den Produkten, da starke Anreize bestünden, die Einfuhren für den späteren Bedarf zeitlich vorzuverlagern (E. 1a).

Der oben dargestellte, mit der Verordnung konkretisierte Steuerungsmechanismus wird von der Beschwerdeführerin zu Recht nicht in Frage gestellt. Er findet seine gesetzliche Grundlage nach dem Ausgeführten ohne weiteres in den erwähnten Bestimmungen des Landwirtschaftsgesetzes. Dies gilt ebenfalls für die dem Inhaber der Generaleinfuhrbewilligung auferlegte Verantwortung für die Einhaltung des gesetzlich vorgegebenen Zieles, unter Berücksichtigung der Versorgungslage im Inland und der Absatzmöglichkeiten gleichartige inländische Erzeugnisse vor preisgünstigeren Importen zu schützen. Sie erweist sich somit als zweckmässige Vorkehr, um zu verhindern, dass einzelne Inhaber von Generaleinfuhrbewilligungen noch unmittelbar vor Beginn der Bewirtschaftungsphase Einfuhren tätigen, die der inländische Markt nicht innerhalb von zwei Tagen abzusetzen vermag. Diesem Argument kommt aufgrund des Umstandes, dass gerade bei landwirtschaftlichen Produkten, die zum Teil nur kurze Zeit gelagert werden können, die Einfuhr sehr kurzfristig gesteuert werden muss, besondere Bedeutung zu. Übermässige Importe auf Vorrat sind indessen geeignet, diese kurzfristige Ausrichtung (vgl. dazu BBl 1996 IV 111) grundsätzlich in Frage zu stellen. Insbesondere die
Zollkontingente von saisonalen Erzeugnissen wie frischem Obst und Gemüse müssen verzugslos bewirtschaftet werden können, weshalb der Gesetzgeber dem Bundesrat hiefür ausdrücklich die Möglichkeit gegeben hat, seine Kompetenz dem Departement bzw. sogar einer diesem nachgeordneten Stelle, namentlich dem Bundesamt für Landwirtschaft, zu übertragen (BBl 1996 IV 117). Ist der Inhaber der Generaleinfuhrbewilligung ebenfalls für den fristgerechten Absatz der importierten Ware innert zwei Tagen verantwortlich, besteht für ihn kein Anreiz, auf Vorrat grössere Mengen zu importieren, als der Markt anschliessend zu absorbieren in der Lage ist. Die vom Bundesrat getroffene Regelung bewegt sich daher im Rahmen des ihm vom Gesetzgeber eingeräumten weiten Gestaltungsspielraumes. Von einer "absolut widersinnigen Lösung" bzw. Überdehnung der Verantwortlichkeit der Beschwerdeführerin (Beschwerde Ziff. III/4) kann nicht die Rede sein. Es kann im Übrigen auf die entsprechenden zutreffenden Ausführungen der Vorinstanz verwiesen werden (angefochtener Entscheid E. 5).
3.4.3 Die Beschwerdeführerin rügt, mit einer solchen Auslegung bzw. Anwendung der in Frage stehenden Bestimmungen würde ein zusätzliches "echtes, nicht tarifäres Handelshemmnis" geschaffen, was der Zielsetzung des WTO-Abkommens widerspreche.

Dies trifft nicht zu. Gegen die in diesem Zusammenhang beanstandete Veränderung ihrer Kalkulation durch "massive, prohibitive Zollnachbelastung" kann sich die Beschwerdeführerin einfach und ohne unzumutbaren Aufwand durch Aufnahme einer entsprechenden Klausel in ihre Lieferverträge bzw. in ihre Geschäftsbedingungen absichern und damit das entsprechende Risiko auf ihren jeweiligen Abnehmer, in dessen Zugriffsbereich sich die Ware während der Toleranzfrist von zwei Tagen befindet, überwälzen. Dieser hat bei solchem Vorgehen ebenfalls kein Interesse an überhöhten Importen kurz vor Beginn der Bewirtschaftungsperiode.
4.
4.1 Das Bundesamt für Landwirtschaft hat für die Zeit vom 26. (Beginn der Bewirtschaftungsperiode) bis 28.

April 2002 in Anwendung von Art. 5 Abs. 1 VEAGOG eine Zollkontingentsteilmenge von 50 Tonnen Eisbergsalat für die Einfuhr freigegeben (Info Nr. 27 vom 23. April 2002). Davon entfiel auf die Beschwerdeführerin ein Anteil von 6,024%, ausmachend 3'012 kg. Davon hat sie lediglich 1'800 kg eingeführt. Auf den restlichen Anteil hat sie verzichtet.
4.2 Gemäss dem bereits erwähnten Informationsschreiben des Bundesamtes für Landwirtschaft vom 22. Februar 2000 (vorstehend E. 3.3) kann ein Zollkontingentsanteil, auf dessen Import ganz oder teilweise verzichtet wird, nicht von einem nicht vollständig abgebauten Lagerbestand abgezogen werden.

Die Vorinstanz hat demgegenüber erkannt, eine solche Verrechnungsmöglichkeit sei zwar nicht explizit in den anwendbaren gesetzlichen Grundlagen erwähnt. Sie ergebe sich aber aus dem Sinn und Zweck der massgebenden Gesetzes- und Verordnungsbestimmungen. Die Beschwerdeführerin sei daher lediglich für einen unzulässigen Lagerüberhang von 2'050 kg verantwortlich, für den sie den Ausserkontingentszollansatz zu entrichten habe.
Die Beschwerdeführerin begrüsst diese Verrechnungsmöglichkeit.

Das Bundesamt für Landwirtschaft hat zwar gegen den angefochtenen Entscheid seinerseits kein Rechtsmittel ergriffen, macht in seiner Stellungnahme aber geltend, (auch) im vorliegenden Fall sei keine Verrechnung zuzulassen.
4.3 Die Vorinstanz hat sich auf den Entscheid 2A.41/1998 vom 9. Oktober 1998 gestützt, in welchem das Bundesgericht - für die damals geltende Verordnung vom 17. Mai 1995 über die Einfuhr von Gemüse, frischem Obst und Schnittblumen (VEGOS; AS 1995 2017 ff.) - entschieden hat, unter gewissen Bedingungen sei eine Verrechnung zulässig. In jenem Fall hatte die damalige Beschwerdeführerin zu Beginn des bewirtschafteten Zeitraums (15. Juli) noch zu viel Äpfel an Lager, weil sie die einen Monat vorher (15. Juni) getätigte Einfuhr nicht rechtzeitig abzusetzen vermochte. Doch war den Importeuren zuvor am 10. Juli 1996 mitgeteilt worden, dass am 16. Juli ein Zollkontingent von 1000 Tonnen bis 31. Juli 1996 freigegeben werde. Sie wurden zugleich aufgefordert, den per 14. Juli 1996 vorhandenen Lagerbestand bekanntzugeben. Nach der Praxis wurde ein Lagerüberhang von zwei Tagesmengen geduldet. Die damalige Beschwerdeführerin meldete am 15. Juli 1996 aufforderungsgemäss einen Lagerbestand von 9'185 kg, wovon die zuständige Bundesbehörde zwei Tagesmengen tolerierte, was 1'455 kg entsprach. Die Importeurin wäre befugt gewesen, vom zusätzlichen Kontingent 12'850 kg zum Kontingentszollansatz einzuführen, machte aber von dieser Möglichkeit in der
Folge nicht Gebrauch. Das Bundesgericht kam deshalb zum Schluss, sie habe den Markt mit ihrem Lagerüberhang (von 7'730 kg Äpfeln) im bewirtschafteten Zeitraum im Ergebnis nicht über die ihr zustehenden Zollkontingentsanteile hinaus belastet. Damit hätten als Folge der Nichtbeachtung von Auflagen keine Schwierigkeiten bei der Verwertung des einheimischen Produkts gedroht. Daran ändere nichts, dass der erste Zollkontingentsanteil am 15. Juli 1996 noch gar nicht freigegeben gewesen sei, die Beschwerdeführerin also im Ergebnis an diesem Tag Äpfel an Lager hielt, die sie nicht hätte halten dürfen. Die Belastung mit dem Ausserkontingentszollansatz sei unter diesen Umständen nicht gerechtfertigt. Dies gelte indessen nicht immer, wenn in der freien Phase zu viel eingeführte Ware mit freigegebenen Zollkontingenten im bewirtschafteten Zeitraum kompensiert werden könne: Die Verrechnung komme nur in Betracht, wenn zu Beginn der bewirtschafteten Phase tatsächlich ein Kontingent freigegeben werde und wenn der Importeur die Sachlage den Behörden gegenüber von sich aus offen lege. Falls er dies nicht tue und erst Nachforschungen ergäben, dass der Importeur mehr Ware eingeführt hatte, als er in der freien Phase noch habe absetzen können, müsse
davon ausgegangen werden, dass dadurch Schwierigkeiten bei der Verwertung der einheimischen Produktion zumindest drohten. Aus dem Verheimlichen des wahren Sachverhaltes ergebe sich das Risiko, dass bei Nichtentdecken im bewirtschafteten Zeitraum das (zusätzlich freigegebene) Zollkontingent dennoch ausgenützt werde. Nur wer von Beginn weg die Situation offen lege, könne sich deshalb darauf berufen, dass trotz der zu viel eingeführten Ware vor Beginn des bewirtschafteten Zeitraums keine Schwierigkeiten bei der Verwertung der einheimischen Produktion drohten, weil er gleichzeitig auf die Einfuhr im Rahmen eines freigegebenen Kontingents verzichtet habe (E. 2c/d).

Die Vorinstanz hat im vorliegenden Fall auf Grund des ihres Erachtens anders gelagerten Sachverhaltes eine Verrechnungsmöglichkeit bejaht, obwohl die Beschwerdeführerin die Situation unbestrittenermassen nicht im Sinne des erwähnten Bundesgerichtsurteils von Beginn weg offen gelegt hatte. Was sie zur Begründung

ausführt, vermag denn auch nicht zu überzeugen. Es geht nicht darum, spekulative Einfuhren "nach einer Kontrolle", sondern unabhängig von einer solchen zu verhindern. Das Bundesamt für Landwirtschaft führt zu Recht an, das Erfordernis der vorgängigen Offenlegung - d.h. die Meldung eines Lagerüberhanges vor einer allfälligen Kontrolle - müsse auch für Zollkontingentsteilmengen gelten, die nur für eine sehr kurze Einfuhrzeitspanne - wie im vorliegenden Fall von drei Tagen - freigegeben würden. Da es zur Kontrolle der Einhaltung der Zollkontingente lediglich Stichproben durchführen könne, könnten die Inhaber von Generaleinfuhrbewilligungen andernfalls darauf vertrauen, es werde bei Ihnen keine Überprüfung stattfinden. Weil sie in diesem Fall - anders als die kontrollierten Personen - keine Rechtsnachteile zu gewärtigen hätten, wären sie diesen gegenüber besser gestellt. Dies stehe einem rechtsgleichen und rechtssicheren
Vollzug entgegen. Dem ist ohne Einschränkung beizupflichten. Es ist somit daran festzuhalten, dass die Verrechnung voraussetzt, dass der Importeur den Lagerüberhang mit dem ganzen oder teilweisen Verzicht auf eine Zollkontingentsteilmenge den Behörden meldet, bevor eine Kontrolle stattgefunden hat.

Dies hat die Beschwerdeführerin nicht getan. Erst die bei ihr am vierten Tag bzw. bei ihrem Abnehmer am fünften Tag nach Beginn der bewirtschafteten Phase durchgeführte Kontrolle ergab den in Frage stehenden unzulässigen Lagerüberhang. Eine Kompensation mit dem ihr am zusätzlichen Kontingent zustehenden Anteil verletzt daher, auch soweit sie auf diesen verzichtet hat, Bundesrecht.
5.
Die Beschwerde ist aus diesen Gründen abzuweisen. In Gutheissung des Rechtsbegehrens des Bundesamtes für Landwirtschaft ist der angefochtene Entscheid aufzuheben und die Verfügung des Bundesamtes für Landwirtschaft vom 28. Juni 2002 zu bestätigen. Die Vorinstanz hat über die Kosten ihres Verfahrens neu zu entscheiden. Bei diesem Ausgang hat die Beschwerdeführerin im Weiteren die Kosten des Verfahrens vor Bundesgericht zu tragen (Art. 156 Abs. 1 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird abgewiesen. Der Entscheid der Rekurskommission des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements vom 12. Dezember 2003 wird aufgehoben und die Verfügung des Bundesamtes für Landwirtschaft vom 28. Juni 2002 bestätigt.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 2'000.– wird der Beschwerdeführerin auferlegt.
3.
Die Rekurskommission des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements hat über die Kosten des vorinstanzlichen Verfahrens neu zu befinden.
4.
Dieses Urteil wird der Beschwerdeführerin, dem Bundesamt für Landwirtschaft und der Rekurskommission des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 2. August 2004
Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: