Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung I
A-7871/2015

Urteil vom 10. November 2016

Besetzung

Richter Jürg Steiger (Vorsitz),
Richter Daniel Riedo, Richterin Marie-Chantal May Canellas,
Gerichtsschreiber Stefano Bernasconi.

Parteien

A._____ AG, …,
vertreten durch lic. iur. Lukas Blättler, …,
Beschwerdeführerin,

gegen

Oberzolldirektion (OZD),
Hauptabteilung Verfahren und Betrieb,
Monbijoustrasse 40, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Zoll; aktive Veredelung (Fristen)

Sachverhalt:

A.
Die A._____ AG (Zollpflichtige) bezweckt gemäss Handelsregistereintrag die Herstellung von […]. Am 9. Oktober 2013 erteilte ihr die Oberzolldirektion (OZD) eine Bewilligung (Nr. ...), im Verfahren der aktiven Veredelung grenzüberschreitende Warenbewegungen durchzuführen. Mit dieser Bewilligung war die Zollpflichtige berechtigt, im Nichterhebungsverfahren 500'000 kg frische [...] der Tarifnummer […] zur Herstellung von […] zu importieren.

B.
Im Zeitraum zwischen dem 20. bis zum 29. November 2013 führte die Zollpflichtige im Nichterhebungsverfahren insgesamt 475'000 kg frische [...] ein. In der Folge stellte sie am 22. Dezember 2014 einen Teilabrechnungsantrag im Rahmen ihrer Bewilligung Nr. .... Sie führte in diesem Teilabrechnungsantrag Einfuhren von 325'000 kg, Ausfuhren von 39'027.4 kg sowie eine zollpflichtige Menge von 279'116.1 kg (Saldo [korrigierte] Einfuhren 6'856.5 kg) auf. Mit Abrechnung vom 29. Dezember 2014 stellte die OZD entsprechend dem Antrag der Zollpflichtigen Fr. 427'047.60 Zoll und Fr. 14'165.10 Mehrwertsteuer (MWST) in Rechnung.

C.
Die Zollpflichtige reichte in der Folge keinen weiteren Abrechnungsantrag im Rahmen der Bewilligung Nr. ... mehr ein. Am 2. April 2015 erstellte die OZD daher von Amtes wegen die Endabrechnung für die Restmenge der eingeführten [...] von 156'856.5 kg (inkl. Saldo der ersten Teilabrechnung) in der Höhe von Fr. 252'906.15 Zoll (inkl. Verzugszins) und Fr. 5'999.75 MWST.

D.
Mit Schreiben vom 31. August 2015 teilte die Zollpflichtige der OZD mit, wirtschaftlich betrachtet handle es sich beim Verfahren der aktiven Veredelung um eine Standortförderungsmassnahme. Es rechtfertigte sich deshalb hier eine höhere Fehlertoleranz zuzulassen im Vergleich zu den Verfahren der Erhebung von Steuern und Zöllen im Sinne der reinen Staatsfinanzierung. Zudem sei das Verfahren der aktiven Veredelung für alle Beteiligten sehr anspruchsvoll. Alle mit der Bewilligung Nr. ... eingeführten [...] seien tatsächlich in verarbeiteter Form wieder exportiert worden. Sie halte deshalb dafür, dass auf die betreffenden Rechnungen zurückgekommen werden müsse.

E.
Mit Verfügung vom 3. November 2015 wies die OZD das Gesuch der Zollpflichtigen ab und entschied, Einfuhrabgaben von Fr. 490'719.60 und Fr. 263'854.60 seien geschuldet. Zur Begründung führte die OZD im Wesentlichen aus, der Veredelungsverkehr der Zollpflichtigen unterscheide sich von der Komplexität nicht von demjenigen anderer Unternehmen. Bei der Abrechnungsfrist im Verfahren der aktiven Veredelung handle es sich um eine gesetzliche Frist. Gründe für eine Wiederherstellung der Frist lägen nicht vor. Im Weiteren bestätigte die OZD in der Verfügung auch noch weitere ausstehende Forderungen aus anderen Abrechnungen im Betrag von Fr. 49'506.90 und Fr. 4'948.70, die von der Zollpflichtigen nicht bestritten wurden. Es resultierten folglich die geforderten Einfuhrabgaben von Fr. 490'719.60 [Fr. 441'212.70 + Fr. 49'506.90] und Fr. 263'854.60 [Fr. 258'905.90 + Fr. 4'948.70].

F.
Mit Eingabe vom 4. Dezember 2015 erhebt die Zollpflichtige (Beschwerdeführerin) Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht gegen die Verfügung der OZD vom 3. November 2015. Sie stellt folgende Rechtsbegehren: (1) Es sei die Verfügung vom 3. November 2015 aufzuheben. (2) Es sei die Sache an die Oberzolldirektion zur Erstellung einer neuen Verfügung zurückzuweisen. (3) Es sei die Oberzolldirektion anzuweisen, auf die Rechnungsstellung betreffend 279'116.1 kg und 156'856.5 kg [...] zu verzichten. (4) Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Oberzolldirektion. Zudem stellt sie den prozessualen Antrag, es seien sämtliche Unterlagen (inkl. Korrespondenz und Präsentationen) bei der Oberzolldirektion einzuholen. Zur Begründung legt die Beschwerdeführerin im Wesentlichen dar, die enorm hohe Menge von 279'116.1 kg zollpflichtig verlustig gegangener [...] sei auf einen Fehler in ihrem EDV-System zurückzuführen. Aufgrund des mangelhaften EDV-Systems sei es ihr nicht möglich gewesen, im Rahmen der Ausfuhrdeklarationen im e-dec-System mehr als neun Bewilligungen zu referenzieren. In der Folge hätte eine spezifische Nachweisreferenz gefehlt. Obwohl die 279'116.1 kg [...] (verarbeitet) ausgeführt worden seien, habe sie daher diese Menge als zollpflichtigen Verlust deklariert. Dieses Vorgehen spreche für die Ehrlichkeit der Beschwerdeführerin im Rahmen der Selbstdeklaration. Die Vorinstanz habe seit Dezember 2014 über diese Umstände Kenntnis. Es habe ein umfassender Schriftverkehr zwischen ihr und der Zollstelle stattgefunden. Im Weiteren werde zwar nicht bestritten, dass die Vorinstanz am 2. April 2015 von Amtes wegen eine Endabrechnung für die Restmenge von 156'856.5 kg ausgestellt habe, weil die Abrechnungsfrist nicht eingehalten worden sei. Die Vorinstanz verschweige

aber, dass nach der früheren Praxis eine Nachfrist von 10 Tagen zur Einreichung der Abrechnung angesetzt worden wäre. Auf diese Weise hätte die Beschwerdeführerin ihre Abrechnungspflichten fristgerecht erfüllen können. Die Voraussetzungen für eine Praxisänderung seien nicht erfüllt gewesen, womit die neue Praxis keine Anwendung finden könne.

G.
In ihrer Vernehmlassung vom 1. März 2016 schliesst die Vorinstanz auf Abweisung der Beschwerde.

H.
Mit Eingabe vom 7. April 2016 hält die Beschwerdeführerin an ihren Rechtsbegehren (1 bis 4) fest und stellt zudem den neuen prozessualen Antrag, es sei die Sache zur Vervollständigung des Sachverhalts an die OZD zurückzuweisen. Zur Begründung dieses Antrags legt die Beschwerdeführerin insbesondere dar, sie habe der Vorinstanz u.a. an der Besprechung vom 13. August 2015 an deren Sitz in Bern diverse Unterlagen unterbreitet. Die Vorinstanz habe somit Kenntnisse über ihre Betriebsabläufe, die wirtschaftliche Situation und die konkreten Umstände. Es wäre die Pflicht der Vorinstanz gewesen, sämtliche Akten beizubringen und den Sachverhalt vollständig darzustellen. Im vorliegenden Beschwerdeverfahren sei es nicht an der Vorinstanz zu bestimmen, welche Unterlagen relevant seien. Im Übrigen hält die Beschwerdeführerin an ihren Standpunkten fest.

Auf die weiteren Vorbringen der Verfahrensbeteiligten und die eingereichten Akten wird – sofern erforderlich – in den folgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.
1.1 Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 VwVG, sofern keine Ausnahme nach Art. 32 VGG gegeben ist (Art. 31 VGG). Eine solche Ausnahme liegt nicht vor und der angefochtene Entscheid stellt eine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG dar. Die OZD ist zudem eine Vorinstanz des Bundesverwaltungsgerichts (vgl. Art. 33 VGG). Dieses ist daher für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig. Das Verfahren richtet sich – soweit das VGG nichts anderes bestimmt – nach den Vorschriften des VwVG (Art. 37 VGG).

Die Beschwerdeführerin ist Adressatin des angefochtenen Entscheids und zur Beschwerdeerhebung legitimiert (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Die Beschwerde wurde form- und fristgerecht eingereicht (vgl. Art. 50 Abs. 1 VwVG sowie Art. 52 Abs. 1 VwVG).

Auf das Rechtsmittel ist somit einzutreten.

1.2

1.2.1 Das Bundesverwaltungsgericht kann den angefochtenen Beschwerdeentscheid 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 gelten die Untersuchungsmaxime, wonach der Sachverhalt von Amtes wegen festzustellen ist und der Grundsatz der Rechtsanwendung von Amtes wegen (Art. 62 Abs. 4 VwVG; statt vieler: Urteile des BVGer A-5151/2011 vom 2. Oktober 2012 E. 1.3 mit weiteren Hinweisen, A-1217/2011 vom 29. Februar 2012 E. 1.2 und A-7046/2010 vom 1. April 2011 E. 1.2).

1.2.2 Eine Behörde ist nur dann verpflichtet, die ihr angebotenen Beweise abzunehmen, wenn diese zur Abklärung des rechtserheblichen Sachverhalts tauglich erscheinen. Von der Abnahme eines beantragten Beweismittels kann abgesehen werden, wenn bereits Feststehendes bewiesen werden soll, wenn zum Voraus gewiss ist, dass der angebotene Beweis keine wesentlichen Erkenntnisse zu vermitteln vermag oder wenn die Behörde den Sachverhalt aufgrund eigener Sachkunde ausreichend würdigen kann (sog. antizipierte Beweiswürdigung; BGE 131 I 153 E. 3 mit Hinweisen; BVGE 2013/19 E. 7.1, BVGE 2012/33 E. 6.2.4; Urteil des BVGer A-525/2013 vom 25. November 2013 E. 1.3.2).

2.

2.1

2.1.1 Waren, die ins Zollgebiet oder aus dem Zollgebiet verbracht werden, sind grundsätzlich zollpflichtig und müssen nach dem Zollgesetz vom 18. März 2005 (ZG; SR 631.0) 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 Mehrwertsteuergesetzes vom 12. Juni 2009 [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). 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).

2.2

2.2.1 Für Waren, welche zur Bearbeitung, Verarbeitung oder Ausbesserung vorübergehend ins Zollgebiet verbracht werden, kann die Zollverwaltung im Rahmen des *Zollverfahrens der aktiven Veredelung* eine Zollermässigung oder Zollbefreiung gewähren, sofern keine überwiegenden öffentlichen Interessen entgegenstehen (vgl. Art. 12 Abs. 1 ZG). Die entsprechenden Einfuhren sind auch von der Einfuhrsteuer befreit (vgl. Art. 53 Abs. 1 Bst. i MWSTG).

2.2.2 Wer das Verfahren der aktiven Veredelung beanspruchen will, bedarf dafür einer Bewilligung der Zollverwaltung (Art. 59 Abs. 2 ZG). Die Bewilligung wird von der Zollverwaltung namentlich erteilt, wenn die in Art. 165 der Zollverordnung vom 1. November 2006 (ZV; SR 631.01) genannten Voraussetzungen erfüllt sind. Die Bewilligung kann mit Auflagen verbunden und mengenmässig und zeitlich beschränkt werden (Art. 59 Abs. 2 ZG). So enthält sie gemäss Art. 166 Bst. h ZV unter anderem "Auflagen, namentlich Fristen für die Ausfuhr der Veredelungserzeugnisse und für den Abschluss des Verfahrens der aktiven Veredelung, materielle Kontroll- und Verfahrensvorschriften sowie formelle Verfahrensvorschriften". Die Einhaltung dieser individuellen Vorschriften der Eidgenössischen Zollverwaltung ist Grundvoraussetzung für den Abschluss des Veredelungsverfahrens und die entsprechende Zollermässigung oder -befreiung (IVO GUT, in: Martin Kocher/Diego Clavadetscher [Hrsg.], Stämpflis Handkommentar zum Zollgesetz [ZG], 2009 [nachfolgend: Zollkommentar], Art. 59 N. 4).

Mit der Erteilung der Bewilligung wird das im Rahmen der aktiven Veredelung anzuwendende Verfahren (Art. 59 Abs. 2 ZG in Verbindung mit Art. 166 Bst. a ZV) bestimmt: In der Regel werden die Einfuhrzollabgaben im sogenannten Nichterhebungsverfahren mit bedingter Zahlungspflicht veranlagt (Art. 59 Abs. 3 Bst. a ZG in Verbindung mit Art. 167 ZV). Das heisst, die Erhebung der Zollabgaben wird bei der Einfuhr bedingt ausgesetzt.

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 Abgabeerhebungsverfahren nicht mehr mit Erfolg vorgebracht werden (vgl. Urteile des BVGer A-201/2015 vom 29. Juni 2015 E. 2.2.2, A-1643/2011 vom 31. Januar 2012 E. 2.4.2). Nach Eintritt der formellen Rechtskraft der Bewilligungsverfügung rechtsprechungsgemäss verspätet sind auch Rügen, welche darauf abzielen, die Gesetzes- sowie Verfassungskonformität der Verordnung, auf welche sich die Bewilligung stützt, zu verneinen (Urteile des BVGer A-7673/2015 vom 29. Juni 2016 E. 2.2.2, A-6992/2010 vom 12. Juli 2012 E. 4.1, A-5887/2009 vom 22. Juli 2011 E. 3.2.2, mit Hinweisen).

2.2.3 Die bedingt ausgesetzten Zollabgaben werden nicht fällig, wenn das Verfahren der aktiven Veredelung *ordnungsgemäss abgeschlossen* wird. Dies ist dann der Fall, wenn der Bewilligungsinhaber die in der Bewilligung festgehaltenen Auflagen eingehalten hat (Art. 168 Abs. 1 ZV). Gemäss Art. 168 Abs. 2 ZV muss der Bewilligungsinhaber (für einen ordnungsgemässen Abschluss des Verfahrens) bei der in der Bewilligung bezeichneten überwachenden Stelle:

a) innerhalb der vorgeschriebenen Frist das Gesuch um definitive Zollermässigung oder Zollbefreiung einreichen;

b) in der vorgeschriebenen Art nachweisen, dass die ins Zollgebiet verbrachten Waren oder die im Äquivalenzverkehr verwendeten inländischen Waren innerhalb der vorgeschriebenen Frist als Veredelungserzeugnisse wieder ausgeführt worden sind; und

c) die Menge der veredelten Waren und der angefallenen Abfälle oder Nebenprodukte unter Vorlage von Rezepturen, Fabrikationsrapporten und ähnlichen Dokumenten nachweisen.

Als Gesuch gemäss Bst. a gilt die Zollanmeldung für die Ausfuhr der Veredelungserzeugnisse (Art. 1 Abs. 1 Bst. c der Verordnung des [Eidgenössischen Finanzdepartements] EFD vom 4. April 2007 über den Veredelungsverkehr; SR 631.016).

2.2.4 Werden die Auflagen hingegen nicht eingehalten und wird somit das Verfahren der aktiven Veredelung nicht ordnungsgemäss abgeschlossen, fällt im Nichterhebungsverfahren der Suspensiveffekt für die Erhebung der

Einfuhrzollabgaben weg und werden diese fällig. Dies gilt allerdings nicht, wenn die veredelten Waren innerhalb der festgesetzten (Ausfuhr-)Frist nachweislich ausgeführt worden sind. Das entsprechende Gesuch ist innerhalb von 60 Tagen nach Ablauf der festgesetzten Frist zu stellen (Art. 59 Abs. 4 ZG; Urteile des BVGer A-7673/2015 vom 29. Juni 2016 E. 2.2.4, A-579/2016 vom 15. Juni 2016 E. 2.2.4; vgl. dazu auch Gut, in: Zollkommentar, Art. 59 N. 7).

2.3 Das Zollverfahren wird vom Selbstdeklarationsprinzip bestimmt (Art. 21, 25 und 26 ZG). Derjenige, der Waren ins Zollgebiet verbringt, verbringen lässt oder sie danach übernimmt, hat die Waren unverzüglich und unverändert der nächstgelegenen Zollstelle zuzuführen (Art. 21 Abs. 1 ZG). Anmeldepflichtig ist unter anderem die zuführungspflichtige Person (Art. 26 Bst. a ZG). Von den Anmeldepflichtigen wird die vollständige und richtige Deklaration der Ware gefordert. Hinsichtlich ihrer Sorgfaltspflichten werden somit hohe Anforderungen gestellt (vgl. Art. 25 ZG; BGE 112 IV 53 E. 1a; Urteile des BGer 2A.457/2000 vom 7. Februar 2001, veröffentlicht in: ASA 70 S. 334 E. 2c, 2A.539/2005 vom 12. April 2006 E. 4.5, 2A.1/2004 vom 31. März 2004 E. 2.1; Urteile des BVGer A-2925/2010 vom 25. November 2010 E. 2.4, A-2293/2008 vom 18. Mai 2010 E. 2.1.1, A-5612/2007 vom 1. März 2010 E. 2.1.2; BARBARA SCHMID, in: Zollkommentar, Art. 18 N. 2 ff.). Die Zollpflichtigen haben sich vorweg über die Zollpflicht sowie die jeweiligen Abfertigungsverfahren zu informieren. Unterlassen sie dies, haben sie dafür prinzipiell selber die Verantwortung zu tragen (Urteil des BGer 2A.566/2003 vom 9. Juni 2004, veröffentlicht in: ASA 74 246 ff. E. 3.3; Urteile des BVGer A-5962/2014 vom 14. Januar 2016 E. 3.3.3, A-5477/2013 vom 24. März 2014 E. 2.7, A-2925/2010 vom 25. November 2010 E. 2.4). 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 zählt unter anderem das Verfahren der aktiven Veredelung (Art. 47 Abs. 2 Bst. e ZG; Urteil des BVGer A-5887/2009 vom 22. Juli 2011 E. 2.2).

Mangels anderweitiger Regelung im MWSTG gelten die Mitwirkungs- und Sorgfaltspflichten des Zollverfahrens auch für die Erhebung der Mehrwertsteuer auf der Einfuhr von Gegenständen (vgl. Art. 50 MWSTG; siehe dazu Urteile des BVGer A-5962/2014 vom 14. Januar 2016 E. 3.3.3, A-675/2015 vom 1. September 2015 E. 2.3.2).

3.

Einer eingelebten Praxis kommt erhebliches Gewicht zu. Allerdings ist es den Behörden und den Gerichten nicht verwehrt, eine bisher geübte Praxis zu ändern bzw. muss eine Praxisänderung sogar erfolgen, wenn Behörden und Gerichte zur Einsicht gelangen, das Recht sei bisher unrichtig angewendet worden oder eine andere Rechtsanwendung oder Ermessensbetätigung entspräche dem Sinn des Gesetzes oder den veränderten Verhältnissen besser. Eine Änderung der Praxis lässt sich jedoch regelmässig nur begründen, wenn die neue Lösung besserer Erkenntnis der ratio legis, veränderten äusseren Verhältnissen oder gewandelter Rechtsanschauung entspricht; andernfalls ist die bisherige Praxis beizubehalten (BGE 135 I 79 E. 3, 132 III 770 E. 4). Eine Praxisänderung muss sich deshalb auf ernsthafte sachliche Gründe stützen können, die – vor allem aus Gründen der Rechtssicherheit – umso gewichtiger sein müssen, je länger die als nicht mehr richtig erkannte bisherige Praxis befolgt wurde (BGE 127 I 49 E. 3c, 126 I 122 E. 5). Eine zulässige neue Praxis ist grundsätzlich sofort und in allen hängigen Verfahren anzuwenden. Im Einzelfall kann dieser Regel der Schutz von Treu und Glauben (vgl. Art. 5 Abs. 3 und Art. 9 BV) entgegenstehen. Von Bedeutung sind in diesem Zusammenhang vor allem Grundsatzentscheide, deren Ziel es unter anderem ist, in einer umstrittenen Frage Sicherheit und Gewissheit zu schaffen. Der Vertrauensschutz hat sich dabei insbesondere bei verfahrensrechtlichen Änderungen im Bereich der Frist- und Formvorschriften sowie bei der Zulässigkeit von Rechtsmitteln durchgesetzt; diesfalls darf die neue Praxis nicht ohne vorgängige Ankündigung Anwendung finden (vgl. zum Ganzen BGE 132 II 153 E. 5.1, 122 I 57 E. 3c/bb; Urteil des BGer 2C_421/2007 vom 21. Dezember 2007 E. 3.1; Urteile des BVGer A-1374/2011 vom 5. Januar 2012 E. 3.5.1, A-7817/2010 vom 24. November 2011 E. 4.3.1, A-4785/2007 vom 23. Februar 2010 E. 2.3).

4.

Im vorliegenden Fall wurde der Beschwerdeführerin mit Verfügung vom 9. Oktober 2013 eine Bewilligung (Nr. ...) für die Einfuhr von 500'000 kg frischen [...] der Tarifnummer […] zur aktiven Veredelung (Herstellen von […]) im Nichterhebungsverfahren erteilt. Diese Bewilligung (vgl. […]) enthält verschiedene Auflagen: Unter Rubrik 3 der Verfügung ("Geltungsdauer der Bewilligung") wurde als "Einfuhrfrist" der 10. Oktober 2014 festgelegt. Unter "Ausfuhrfrist" wurde festgehalten, diese betrage "12 Monate seit der betreffenden Einfuhr", und unter "Abrechnungsfrist" wurden 60 Tage vermerkt. In Rubrik 11 wird festgehalten, die "Ein- und Ausfuhrzollanmeldung

muss in der im Informationsblatt 'aktive Veredelung Veranlagung Nichterhebung Rückerstattung' (Form. 47.81) vorgeschriebenen Form erfolgen". Dieses Informationsblatt bestimmt, für eine Behandlung im Rahmen des aktiven Veredelungsverkehrs müssten die Ausfuhrzollanmeldungen spezifische Angaben enthalten, so u.a. die Bewilligungsnummer.

Rubrik 12 enthält "weitere Auflagen". Soweit hier interessierend heisst es dort, "die Frist für die Ausfuhr der Veredelungserzeugnisse beträgt 12 Monate seit der Verbringung der Ware [...] ins Zollgebiet. Der Abrechnungsantrag (Formular 47.92) ist der überwachenden Stelle innert 60 Tagen nach Ablauf der Ausfuhrfrist einzureichen. Wird eine dieser Fristen versäumt, werden die Einfuhrabgaben zuzüglich Verzugszinsen fällig. Die Verarbeitung (inkl. Gewichtsverlust) ist bei der Abrechnung mit Fabrikationsrapporten und Rezepturen zu belegen". In Rubrik 16 werden ausdrücklich die anwendbaren Bestimmungen (namentlich diejenigen des ZG und der ZV) genannt.

4.1 Wie bereits ausgeführt (E. 2.2.2) ist die erwähnte Bewilligung als anfechtbare Verfügung ausgestaltet. Darin wird ausdrücklich mittels Auflagen angeordnet, in welcher Form die Ein- und Ausfuhrzollanmeldung zu erfolgen haben, innert welcher Frist die zu veredelnden Waren wieder auszuführen sind und welche Frist für die Einreichung der (jeweiligen) Abrechnung gilt. Insbesondere wird der Beschwerdeführerin damit in Konkretisierung von Art. 59 Abs. 4 ZG in Verbindung mit Art. 168 Abs. 2 Bst. a ZV vorgeschrieben, dass der Abrechnungsantrag innert 60 Tagen nach Ablauf der Ausfuhrfrist bei der überwachenden Stelle einzureichen ist, ansonsten die Abgabe zuzüglich Verzugszins fällig wird (vgl. auch Urteil des BVGer A-1643/2011 vom 31. Januar 2012 E. 3.1). Die Bewilligungsverfügung ist im Weiteren mit einer Rechtsmittelbelehrung ausgestattet, in welcher das Bundesverwaltungsgericht als Beschwerdeinstanz bezeichnet wird.

4.2 Die Beschwerdeführerin hat die als Verfügung ausgestaltete Bewilligung vom 9. Oktober 2013 nicht angefochten, weshalb diese mitsamt den darin enthaltenen Auflagen in formelle Rechtskraft erwachsen ist. Die Beschwerdeführerin hat damit die entsprechenden Auflagen akzeptiert und diese sind in der Folge auch einzuhalten (so auch Urteil des BVGer A-7673/2015 vom 29. Juni 2016 E. 4.).

5.

5.1 Vorliegend hat die Beschwerdeführerin in der Zeitspanne vom 20. bis 29. November 2013 im Nichterhebungsverfahren insgesamt 475'000 kg frische [...] eingeführt. Am 22. Dezember 2014 hat sie einen Teilabrechnungsantrag für 325'000 kg eingeführte, 39'027.4 kg ausgeführte und 279'116.1 kg zollpflichtige [...] eingereicht.

5.1.1 Die Beschwerdeführerin macht geltend, aufgrund eines EDV-Problems bei der IT-Schnittstelle mit einer Drittpartei hätten bei der Ausfuhrdeklaration nicht alle Bewilligungsnummern in den Ausfuhrzollanmeldungen erfasst werden können. Sie habe deshalb im Abrechnungsantrag vom 22. Dezember 2014 zollpflichtige Verluste von 279'116.1 kg deklarieren müssen. Dies spreche für ihre Ehrlichkeit im Rahmen der Selbstdeklaration.

5.1.2 Zunächst ist festzuhalten, dass die Beschwerdeführerin im Teilabrechnungsantrag vom 22. Dezember 2014 die zollpflichtige Menge [...] von 279'116.1 kg in zollpflichtigen Verlust von 269'175.6 kg und Inlandverbrauch von 9'940.5 kg unterteilt hat (vgl. […]). Hinsichtlich des Verlusts ist unbestritten, dass die Beschwerdeführerin die betreffenden Ausfuhrzollanmeldungen nicht in der vorgeschriebenen Form, unter Verweis auf die Bewilligungsnummer, erbringen konnte (E. 4). Damit hat sie zumindest eine Auflage der Bewilligung Nr. ... nicht eingehalten. Daraus folgt, dass unter Berücksichtigung des Verlusts die Zollnachforderung unbestrittenermassen dem Abrechnungsantrag der Beschwerdeführerin entspricht, woran sie zu behaften ist (E. 2.3). Die OZD hat demnach einzig in dem Umfang Rechnung gestellt, wie es die Beschwerdeführerin selbst mit ihrer Teilabrechnung vom 22. Dezember 2014 beantragt hat. Aus den von der Beschwerdeführerin erwähnten EDV-Problemen, welche unbestrittenermassen nicht die Zollverwaltung zu verantworten hat, kann sie nichts zu ihren Gunsten ableiten. Vielmehr ist sie selbst verantwortlich, eine korrekte Deklaration vorzunehmen und einzureichen. Im Übrigen erbringt die Beschwerdeführerin auch im vorliegenden Beschwerdeverfahren keine Nachweise, dass die von ihr als zollpflichtiger Verlust deklarierten [...] tatsächlich als Veredelungserzeugnisse wieder ausgeführt worden sind. Eine Korrektur der betreffenden Nachforderung, wie es die Beschwerdeführerin verlangt, kommt deshalb bereits aus diesem Grund nicht in Frage.

5.1.3 Die Beschwerdeführerin bringt zudem vor, die Vorinstanz habe dem Gericht nicht sämtliche Akten eingereicht. So sei die Korrespondenz zwi-

schen ihr und der Vorinstanz ab Dezember 2014 betreffend die EDV-Probleme nicht vollständig in den vorinstanzlichen Akten enthalten. In ihrer Replik vom 7. April 2016 und somit nach Einreichung der Verfahrensakten durch die Vorinstanz erwähnt die Beschwerdeführerin (einzig) noch fehlende Unterlagen aus einer Besprechung zwischen ihr und der Vorinstanz vom 13. August 2015. Diese Vorbringen vermögen am aufgezeigten Resultat nichts zu ändern. Tatsächlich liegt in den Akten ein Schreiben der Beschwerdeführerin vom 15. Dezember 2014 an die OZD ([…]). Das Schreiben stand im Zusammenhang mit einer von der OZD durchgeführten Betriebskontrolle. Die Beschwerdeführerin teilte der OZD darin mit, es seien Schritte eingeleitet worden, damit Fehler in Zukunft nicht mehr vorkommen und die zollpflichtige Mengen wieder auf ein normales Niveau gelange würden. Es ist somit erstellt, dass die Beschwerdeführerin sich der betriebsinternen Probleme bewusst war. Dies ändert jedoch nichts an dem Umstand, dass die Beschwerdeführerin nur eine Woche später den streitbetroffenen Teilabrechnungsantrag eingereicht hat, welcher eine hohe zollpflichtige Menge auswies. Ob die Beschwerdeführerin die [...] (zumindest teilweise) gar nicht ausgeführt hat oder ob andere Voraussetzungen des aktiven Veredelungsverkehrs – allenfalls aufgrund betriebsinterner EDV-Probleme – nicht erfüllt waren, ist vorliegend nicht von Bedeutung. Die Beschwerdeführerin muss so oder so dafür (zollrechtlich) die Verantwortung übernehmen. Weitere Unterlagen zu allfälligen EDV-Problemen würden an diesem Ergebnis nichts zu ändern vermögen.

Es ist zwar stossend, dass die Vorinstanz offenbar ihre Aktenführungspflicht verletzt und dem Gericht nicht sämtliche fallbezogenen Akten eingereicht hat. So fehlt nachweislich eine Eingabe der Beschwerdeführerin vom 22. April 2015, auf welche die Vorinstanz in ihrem Schreiben vom 29. April 2015 Bezug nimmt (vgl. […]). Mangels Relevanz der EDV-Probleme auf das vorliegende Verfahren kann indessen in antizipierter Beweiswürdigung auf die Einholung der betreffenden Unterlagen verzichtet werden (E. 1.2.2). Schliesslich ist an dieser Stelle festzuhalten, dass die Beschwerdeführerin die entsprechenden Akten – über welche sie offenbar gemäss eigenen Ausführungen verfügt (vgl. […]) – auch selbst hätte einreichen bzw. zumindest hätte bezeichnen können.

Betreffend die als zollpflichtig deklarierte Menge [...] von 279'116.1 kg (Teilabrechnungsantrag vom 22. Dezember 2014) ist die Nachforderung gemäss angefochtener Verfügung somit begründet und geschuldet.

5.2

5.2.1 Im Weiteren liegt die Endabrechnung der OZD vom 2. April 2015 im Streit. Es steht fest, dass die Beschwerdeführerin im Rahmen der Bewilligung Nr. ... nach dem Teilabrechnungsantrag vom 22. Dezember 2014 keinen weiteren Abrechnungsantrag mehr eingereicht hat. Die OZD erstellte in der Folge am 2. April 2015 von Amtes wegen die Endabrechnung über die Restmenge der eingeführten [...] (156'856.5 kg). Es ergab sich eine Nachforderung von Fr. 252'906.15 Zoll (inkl. Verzugszins) und Fr. 5'999.75 MWST.

5.2.2 Geht man zugunsten der Beschwerdeführerin von der letzten der vorliegenden streitbetroffenen Einfuhren aus (29. November 2013), endete die zwölfmonatige Ausfuhrfrist am 29. November 2014. Die 60-tägige Abrechnungsfrist begann gegebenenfalls am Folgetag, also am 30. November 2014, zu laufen, und endete am 28. Januar 2015. Die Beschwerdeführerin hat demnach hinsichtlich der erwähnten Restmenge die in der Bewilligung als Auflage festgehaltene 60-tägige Frist zur Einreichung des Abrechnungsantrages klar verpasst. Das Fristversäumnis bedeutet, dass mindestens eine in der Bewilligung festgehaltenen Auflagen nicht eingehalten wurde und demgemäss das Verfahren der aktiven Veredelung als nicht ordnungsgemäss abgeschlossen gilt (vgl. E. 2.2.4). Nach der gesetzlichen Ordnung ist deshalb und weil vorliegend innert der gesetzlichen Frist von 60 Tagen nach Ablauf der Ausfuhrfrist (auch) kein Gesuch im Sinne von Art. 59 Abs. 4 ZG gestellt wurde, der Suspensiveffekt für die Erhebung der Einfuhrzollabgaben weggefallen. Die Abgaben sind demnach fällig geworden.

5.2.3 Die Beschwerdeführerin wendet ein, sie habe die Frist nur deshalb verpasst, weil die Vorinstanz ihre Praxis geändert habe und keine Nachfrist von 10 Tagen mehr ansetzte. Die Voraussetzungen für eine Praxisänderung seien indessen nicht erfüllt gewesen.

5.2.4 Die genannten Ausführungen der Beschwerdeführerin beziehen sich auf eine Praxisänderung, welche in einem Schreiben der Vorinstanz vom 27. Mai 2014 festgehalten ist. Gemäss diesem Schreiben wurde den Bewilligungsinhabern nach früherer Praxis "bei Nichteinhaltung der Abrechnungsfrist im Nichterhebungsverfahren die Gelegenheit geboten, den Abrechnungsantrag innert einer Frist von 10 Tagen nachzureichen" ([…]). Neu falle – gemäss Schreiben – dieses Zugeständnis bei verpasster Abrechnungsfrist ab dem 1. Juli 2014 weg. Eine Nachfrist werde danach nicht mehr eingeräumt.

5.2.5 Die Beschwerdeführerin bestreitet nicht, dieses Schreiben erhalten zu haben. Sie macht aber geltend, die neue Praxis der OZD stütze sich nicht auf ernsthafte sachliche Gründe.

In Konstellationen, bei welchen in der Bewilligung des Verfahrens der aktiven Veredelung zur Einreichung des Abrechnungsantrages eine Frist von 60 Tagen nach Ablauf der Ausfuhrfrist vorgesehen wird, besteht nach dem anwendbaren Recht kein Raum für die Ansetzung einer Nachfrist (vgl. E. 2.2.3 f.). Es war der Zollverwaltung vor diesem Hintergrund – zumindest soweit hier interessierend – nicht verwehrt, auf die als falsch erkannte Praxis zurückzukommen (vgl. bereits schon Urteil des BVGer A-579/2016 vom 15. Juni 2016 E. 4.4.3). Dies gilt umso mehr, als damit gemäss den Ausführungen der Vorinstanz eine nach alter Praxis bestehende Ungleichbehandlung beseitigt werden konnte, indem das allein im Nichterhebungsverfahren, nicht aber im sogenannten Rückerstattungsverfahren gewährte Zugeständnis einer Nachfrist fallengelassen wurde. Zwar lässt sich eine Praxisänderung in der Regel nur begründen, wenn die neue Lösung besserer Erkenntnis der ratio legis, veränderten äusseren Verhältnissen oder gewandelter Rechtsanschauung entspricht. Indessen liegen bereits dann ernsthafte und sachliche Gründe für eine Praxisänderung vor, wenn – wie es vorliegend der Fall ist – erkannt wurde, dass das Recht bisher unrichtig angewendet worden war (vgl. auch Urteil des BVGer A-7673/2015 vom 29. Juni 2016 E. 6.4.1).

Sodann bestehen auch keine Anhaltspunkte für die Annahme, dass die Zollverwaltung ihre neue Praxis nicht in der gebotenen Weise ab dem angekündigten Zeitpunkt (1. Juli 2014) konsequent und rechtsgleich auf alle hängigen und neuen Verfahren angewendet hätte (vgl. Urteil des BVGer A-579/2016 vom 15. Juni 2016 E. 4.4.3).

Hinzu kommt, dass es sich (nur) um eine Praxisänderung im Bereich der Frist- bzw. Formvorschriften handelte. Diese wurde von der Vorinstanz rechtzeitig angekündigt, damit die Betroffenen genügend Zeit hatten, die notwendigen Vorkehrungen zu treffen; im Falle der Beschwerdeführerin immerhin mehr als ein halbes Jahr. Inwiefern mit Blick auf die einschlägige Rechtsprechung (vgl. dazu ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016, Rz. 595 ff.) ein Verstoss gegen die Rechtssicherheit oder das Gebot von Treu und Glauben vorliegen soll, führt die Beschwerdeführerin nicht aus und erschliesst

sich auch dem Gericht nicht. Die Beschwerdeführerin kannte die neue Praxis und ihr wäre es zeitlich ohne Weiteres möglich gewesen, die Abrechnungen rechtzeitig einzureichen.

Aus den Vorbringen zur Praxisänderung kann die Beschwerdeführerin nichts zu ihren Gunsten ableiten.

5.3 Die Beschwerdeführerin macht schliesslich geltend, beim Veredelungsverkehr handle es sich um ein Verfahren der wirtschaftlichen Standortförderung und nicht um eine Fiskalsache. Das Verfahrensrecht sei deshalb pragmatisch zu handhaben. Weil sie mehrere Produktionsschritte aufweise, sei das Verfahren des Veredelungsverkehrs für sie besonders kompliziert. Sie habe dies der Vorinstanz insbesondere anlässlich einer Besprechung aufgezeigt.

Die Beschwerdeführerin verkennt, dass die Vorinstanz gemäss den massgebenden Vorschriften keine Wahl zwischen verschiedenen Mittel, mithin keinen Ermessenspielraum hat. Die Zoll- und Steuerbefreiung darf nur bei ordnungsgemässem Abschluss des Verfahrens der aktiven Veredelung erfolgen (Art. 59 ZG). Im Weiteren ist die Beschwerdeführerin darauf hinzuweisen, dass die hohen Zölle auf landwirtschaftlichen Produkten (vorliegend Einfuhr von [...]) vom Gesetzgeber zum Schutz der einheimischen Produktion gewollt sind (vgl. auch THOMAS COTTIER/DAVID HERREN, in: Zollkommentar, Einleitung N. 9). Nur mit einer genauen Kontrolle der Ein- und Ausfuhren dieser Güter kann – wie übrigens ganz allgemein im Zollrecht – ein Missbrauch verhindert werden. Für "pragmatische" Lösungen im Rahmen einer "wirtschaftlichen Standortförderung" wie sie die Beschwerdeführerin verlangt, besteht in diesem Bereich kein Raum und ist gesetzlich nicht vorgesehen.

Das Bundesverwaltungsgericht verkennt nicht, dass es sich um eine sehr hohe Nachforderung handelt, welche die Beschwerdeführerin finanziell belasten kann. Die gesetzliche Ordnung und das Gleichbehandlungsgebot lassen indessen kein anderes Vorgehen zu. Daher kann auf die Einholung der von der Beschwerdeführerin erwähnten Unterlagen einer Besprechung bei der Vorinstanz, in der sie ihre Betriebsabläufe und die wirtschaftliche Situation näher aufgezeigt haben soll, verzichtet werden. Da der relevante Sachverhalt erstellt ist, kann dem von der Beschwerdeführerin gestellten prozessualen Antrag auf Rückweisung der Sache an die Vorinstanz zur Vervollständigung des Sachverhalts folglich nicht stattgegeben werden.

5.4 Aus dem Gesagten ergibt sich, dass die Vorinstanz die definitive Zoll- und Steuerbefreiung zu Recht verweigert hat. In rechnerischer Hinsicht und in Bezug auf die Verzugszinsfolgen wird der angefochtene Entscheid nicht beanstandet. Auch das Gericht sieht keinen Grund dazu. Die Beschwerde ist somit abzuweisen.

6.
6.1 Ausgangsgemäss sind die Verfahrenskosten, die auf Fr. 10'000.- festgesetzt werden, der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG in Verbindung mit Art. 4 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE; SR 173.320.2]). Der einbezahlte Kostenvorschuss in derselben Höhe wird zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet.

6.2 Eine Parteientschädigung an die Beschwerdeführerin ist nicht zuzusprechen (vgl. Art. 64 Abs. 1 VwVG bzw. Art. 7 Abs. 1 VGKE e contrario).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.
Die Verfahrenskosten in Höhe von Fr. 10'000.- werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Der von der Beschwerdeführerin einbezahlte Kostenvorschuss in derselben Höhe wird zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet.

3.
Eine Parteientschädigung wird nicht zugesprochen.

4.
Dieses Urteil geht an:

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

Der vorsitzende Richter: Der Gerichtsschreiber:

Jürg Steiger Stefano Bernasconi

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 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: