Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung I
A-5887/2009

Urteil vom 22. Juli 2011

Besetzung

Richter Daniel Riedo (Vorsitz),
Richterin Salome Zimmermann, Richter Pascal Mollard,
Gerichtsschreiberin Iris Widmer.

Parteien

X._____ AG,
vertreten durch …
Beschwerdeführerin,

gegen

Oberzolldirektion (OZD), Hauptabteilung Recht und Abgaben, Monbijoustrasse 40, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Abgabenachforderung im Nichterhebungsverfahren der aktiven Veredelung.

Sachverhalt:

A.
Die X._____ AG (Zollpflichtige) stellt Trockenfleisch her. Am 16. August 2007 erteilte ihr die Oberzolldirektion (OZD) die Bewilligung, im Verfahren der aktiven Veredelung grenzüberschreitende Warenbewegungen durchführen zu können. Mit dieser Bewilligung war sie berechtigt, bis zum 24. August 2008 im Nichterhebungsverfahren vorübergehend Rindsbinden zur Herstellung von Trockenfleisch zu importieren.

B.
Zwischen dem 4. September 2007 und dem 9. Januar 2008 führte die Zollpflichtige unter der Zolltarifnummer 0202.3099 im Nichterhebungsverfahren in diversen Sendungen insgesamt 506'601.1 kg (Eigenmasse) gefrorene Rindsbinden ein. Am 31. Oktober 2008, 5. Dezember 2008, 2. Januar 2009 und 14. Januar 2009 bzw. 11. März 2009 stellte die Zollpflichtige dem zuständigen Zollinspektorat für diese Einfuhren die entsprechenden Abrechnungen (Nr. 24 bis Nr. 27) zu.

Das Zollinspektorat kam nach einer Überprüfung der Abrechnungen zum Schluss, dass diese zwar fristgerecht eingereicht worden waren, aber für insgesamt 172'811.6 kg Eigenmasse, ausmachend 180'298 kg Gesamtrohmasse (unter Einbezug der mittleren Tara), die Ausfuhrfrist von zwölf Monaten seit der jeweiligen Einfuhr verpasst worden sei. Aus diesem Grund wurde die Sache an die zuständige Zollkreisdirektion zur weiteren Veranlassung überwiesen.

C.
Am 20. März 2009 erliess die Zollkreisdirektion betreffend die Abrechnungen Nr. 24 bis Nr. 26 eine Nachforderungsverfügung über insgesamt Fr. 3'808'123.80 (Fr. 3'520'088.60 [171'127.3 kg Rohmasse zum Ansatz von Fr. 2'057.00 je 100 kg] Zoll, zuzüglich Mehrwertsteuer und Verzugszins). Am 20. April 2009 folgte die Nachforderungsverfügung für die Abrechnung Nr. 27 über insgesamt Fr. 198'041.45 (Fr. 188'641.25 [9'170.7 kg Rohmasse zum Ansatz von Fr. 2'057.00 je 100 kg] Zoll, zuzüglich Mehrwertsteuer und Verzugszins).

Die je am 7. Mai 2009 gegen diese beiden Nachforderungsverfügungen erhobenen Beschwerden wies die OZD am 12. August 2009 in einem gemeinsamen Entscheid kostenfällig ab.

D.
Mit Eingabe vom 14. September 2009 erhebt die Zollpflichtige (Beschwerdeführerin) gegen diesen Entscheid Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Sie beantragt – unter Kosten- und Entschädigungsfolgen – die Aufhebung des vorinstanzlichen Entscheides sowie die Feststellung, dass die Beschwerdeführerin von der Leistung von Einfuhrabgaben betreffend die Abrechnungen Nr. 24 bis Nr. 27 vollständig befreit sei (Ziffer 1 der Rechtsbegehren). Eventualiter verlangt sie die Anwendung des Zollansatzes von Fr. 1'190.-- je 100 kg brutto (Ziffer 2 der Rechtsbegehren). Weiter sei die Zollverwaltung zu verpflichten, der Beschwerdeführerin die zu Unrecht erhobene Zollnachforderung zuzüglich 5% Zins ab dem Zeitpunkt der Bezahlung der Zollnachforderung (ohne Anerkennung einer Rechtspflicht) zurückzuzahlen (Ziffer 3 der Rechtsbegehren). Eventualiter sei der vorinstanzliche Entscheid aufzuheben und der Oberzolldirektion zur Neubeurteilung zurückzuweisen (Ziffer 4 der Rechtsbegehren).

In ihrer Vernehmlassung vom 11. Dezember 2009 schliesst die OZD auf kostenfällige Abweisung der Beschwerde. In der Replik vom 8. Februar 2010 bekräftigt die Beschwerdeführerin ihren Standpunkt. Die OZD dupliziert am 5. März 2010, sie halte an ihrer Vernehmlassung und dem Antrag auf Abweisung der Beschwerde fest.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.
1.1. Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt gemäss Art. 31 des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesverwaltungsgericht (Verwaltungsgerichtsgesetz, VGG, SR 173.32) Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021), sofern keine Ausnahme nach Art. 32 VGG gegeben ist. Eine solche liegt nicht vor. Die OZD ist eine Behörde im Sinn von Art. 33 VGG. Das Bundesverwaltungsgericht ist daher für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig. Soweit das VGG nichts anderes bestimmt, richtet sich gemäss dessen Art. 37 das Verfahren nach dem VwVG. Die Beschwerdeführerin hat den Entscheid vom 12. August 2009 frist- und

auch formgerecht angefochten (Art. 50 und 52 VwVG). Sie ist durch diesen beschwert und zur Anfechtung berechtigt (Art. 48 VwVG).

1.2. Gemäss Art. 25 Abs. 2 VwVG ist dem Begehren um Erlass einer Feststellungsverfügung zu entsprechen, wenn die gesuchstellende Person ein entsprechendes schutzwürdiges Interesse nachweist. Nach konstanter bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist der Anspruch auf Erlass einer Feststellungsverfügung subsidiär gegenüber rechtsgestaltenden Verfügungen (BGE 119 V 13 E. 2a, 114 V 203; RENÉ RHINOW/BEAT KRÄHENMANN, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, Basel und Frankfurt am Main 1990, Nr. 36, S. 109 f.). Soweit die Beschwerdeführerin ihre Rechtsbegehren (Ziffer 1, zweiter Teilsatz) formell als Feststellungsbegehren stellt, fehlt ihr folglich ein schutzwürdiges Interesse an deren Behandlung, weil bereits das negative Leistungsbegehren, nämlich der Antrag auf Aufhebung der angefochtenen Nachforderungsverfügung, gestellt worden ist. Damit kann anhand eines konkreten Falles entschieden werden, ob die fraglichen Ausfuhren die subjektive Nachleistungspflicht der Beschwerdeführerin auslösten, was das Feststellungsinteresse hinfällig werden lässt (siehe etwa Urteil des Bundesgerichts 2C_508/2010 vom 24. März 2011 E. 1.4; vgl. zum Ganzen auch BVGE 2007/24 E. 1.3, Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-4011/2010 vom 18. Januar 2011 E. 1.4). Mit dieser Einschränkung ist auf die Beschwerde einzutreten.

1.3. Die Beschwerdeführerin hat dem Bundesverwaltungsgericht weitere Beweise – insbesondere die Einvernahmen des zuständigen Sachbearbeiters sowie weiterer verantwortlicher Organe der Beschwerdeführerin als Zeugen – anerboten. Nach höchstrichterlicher Rechtsprechung kann das Beweisverfahren geschlossen werden, wenn die noch im Raum stehenden Beweisanträge eine nicht erhebliche Tatsache betreffen oder offensichtlich untauglich sind, etwa weil ihnen die Beweiseignung abgeht oder die betreffende Tatsache aus den Akten bereits genügend ersichtlich ist (BGE 131 I 153 E. 3 mit Hinweisen; vgl. auch Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-7712/2009 vom 21. Januar 2011 E. 1.2; ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Basel 2008, Rz. 3.144 mit Hinweisen). Das Bundesverwaltungsgericht erachtet aufgrund der ihm vorliegenden Akten den Sachverhalt für genügend geklärt. Auf die Erhebung weiterer Beweise wird deshalb verzichtet.

2.

2.1.

2.1.1. Waren, die ins Zollgebiet oder aus dem Zollgebiet verbracht werden, sind zollpflichtig und müssen nach dem Zollgesetz sowie nach dem Zolltarifgesetz vom 9. Oktober 1986 (ZTG, SR 632.10) veranlagt werden (Art. 7 des Zollgesetzes vom 18. März 2005 [ZG, SR 631.0], "Zollpflicht"). *Ausnahmen* von der Zollpflicht bedürfen einer ausdrücklichen gesetzlichen oder staatsvertraglichen Grundlage (Art. 8 ZG, "Zollfreie Ware").

2.1.2. 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).

2.1.3. Auskunft über die aktuell massgebenden Zollansätze geben der *General-* sowie der *Gebrauchstarif*: Unter dem Begriff *Generaltarif* (vgl. Art. 3 ZTG) ist ein unter Beachtung der inländischen Gesetzgebung und unter Berücksichtigung der nationalen Bedürfnisse geschaffener Zolltarif zu verstehen. Er enthält die Tarifnummern, die Bezeichnungen der Waren, die Einreihungsvorschriften, die Zollkontingente sowie die höchstmöglichen Zollansätze, wie sie grösstenteils im GATT/WTO-Abkommen konsolidiert wurden. Das ZTG sieht vor, dass die Waren nach dem *Generaltarif* verzollt werden müssen (Art. 1 Abs. 1 i.V.m. den Anhängen 1 und 2 ZTG). Vorbehalten bleiben Abweichungen, die sich ergeben aus Staatsverträgen, besonderen Bestimmungen von Gesetzen sowie Verordnungen des Bundesrates, die sich auf dieses Gesetz abstützen (Art. 1 Abs. 2 ZTG). Der *Gebrauchstarif* (vgl. Art. 4 ZTG) entspricht im Aufbau dem Generaltarif und enthält die aufgrund von vertraglichen Abmachungen und von autonomen Massnahmen ermässigten Zollansätze. Er widerspiegelt die in Erlassen festgelegten gültigen Zollansätze (vgl. zum Ganzen auch Botschaft zu den für die Ratifizierung der GATT/WTO-Übereinkommen [Uruguay-Runde] notwendigen Rechtsanpassungen, BBl 1994 IV 1004 f.; vgl. auch Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-8527/2007 vom 12. Oktober 2010 E. 2.5).

Der Generaltarif wird in der Amtlichen Sammlung des Bundesrechts (AS) nicht veröffentlicht. Die Veröffentlichung erfolgt durch Verweis (Art. 5 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 18. Juni 2004 über die Sammlungen

des Bundesrechts und das Bundesblatt [Publikationsgesetz, PublG, SR 170.512]). Der Generaltarif kann bei der OZD eingesehen oder im Internet (unter www.ezv.admin.ch) abgerufen werden. Dasselbe gilt für den Gebrauchstarif (Art. 15 Abs. 2 und Anhänge 1 und 2 ZTG; Fussnote 29 zum ZTG; vgl. statt vieler: Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-8527/2007 vom 12. Oktober 2010 E. 2.5).

2.1.4. Wenn das ZTG dies vorsieht oder wenn das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) die im ZTG festgesetzten Zollansätze herabgesetzt hat, werden für bestimmte Verwendungen von Waren tiefere Zollansätze angewendet (Art. 14 Abs. 1 ZG, "Zollerleichterungen für Waren je nach Verwendungszweck"). Art. 14 Abs. 2 und 3 ZG regeln die Voraussetzungen, unter welchen das EFD die Zollansätze herabsetzen und in welchen Fällen die OZD die Ansätze anpassen darf. Wer veranlagte Waren nachträglich zu Zwecken verwenden oder abgeben will, die tieferen Zollabgaben unterliegen, kann in den Fällen und innerhalb der Fristen, die das EFD vorsieht, die Differenz mit einem Rückerstattungsgesuch geltend machen (Art. 14 Abs. 5 ZG).

Weitere Einzelheiten sind in der Zollverordnung vom 1. November 2006 (ZV, SR 631.01) geregelt. Die ZEV versteht unter einer *Verwendungsverpflichtung* eine allgemein gültige Verpflichtung, eine Ware nur zu einem bestimmten Zweck zu verwenden, ohne Einschränkung hinsichtlich der Menge und Herkunft der Ware sowie der Dauer (Art. 2 Bst. c ZEV). Insbesondere hat, wer für eine bestimmte Verwendung von Waren einen reduzierten Zollansatz in Anspruch nehmen will, vor der ersten Zollanmeldung bei der OZD eine entsprechende schriftliche Verwendungsverpflichtung zu hinterlegen (Art. 51 Abs. 1 ZV) und auf der Zollanmeldung den reduzierten Satz beantragen (Art. 52 Abs. 1 Bst. a ZV). Die Waren sind zum entsprechenden Zweck zu verwenden (Art. 53 Abs. 1 ZV). Das EFD regelt die Kontroll- und Sicherungsmassnahmen zur Einhaltung des Verwendungszwecks sowie die Zollanmeldung und die Nachentrichtung oder Rückerstattung von Zollabgaben bei der Änderung des Verwendungszwecks nach Art. 14 Abs. 4 und 5 ZG (Art. 54 ZV).

Gestützt auf diese Bestimmung hat das EFD am 4. April 2007 die Verordnung über Zollerleichterungen für Waren je nach Verwendungszweck (Zollerleichterungsverordnung, ZEV, SR 631.012) erlassen. Zu den allgemeinen Verpflichtungen der zollbegünstigten Person gehört die Führung einer Warenbuchhaltung (Art. 23 ZEV). Damit

und mit den entsprechenden Dokumenten gemäss Art. 17 ZEV (etwa Kontrollaufzeichnungen, Fabrikationsrapporten, Rezepturen etc.) ist das Einlösen der Verwendungsverpflichtung nachzuweisen. Welche Waren zu welchem (reduzierten) Zollansatz eingeführt werden können, ergibt sich aus dem Anhang der ZEV.

2.1.5. Die Beschwerdeführerin hat – wie erwähnt (oben, Bst. B) – gefrorene Rindsbinden eingeführt. Gemäss dem im vorliegend massgebenden Zeitraum geltenden Gebrauchstarif (vgl. E. 2.1.3) fallen diese Waren unter die Tarifnummer 0202.3099. Für solche Waren ist grundsätzlich ein Ansatz von Fr. 2'057.-- je 100 kg brutto vorgesehen. Dieser Zollansatz entspricht dem höchstzulässigen Zollansatz gemäss dem Generaltarif (vgl. E. 2.1.3). Werden die Rindsbinden zur Herstellung von Trockenfleisch verwendet, gilt der Ansatz von Fr. 1'190.--. Dieser reduzierte Zollansatz ist auf Art. 3 ZEV i.V.m. Anhang 1 ZEV zurückzuführen (vgl. E. 2.1.4). Im Gebrauchstarif sind ein entsprechender Code sowie ein "R" vermerkt. Ersterer weist darauf hin, dass ein reduzierter Satz besteht, letzterer informiert darüber, dass diesfalls eine Verwendungsverpflichtung (vgl. E. 2.1.4) hinterlegt werden muss.

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: Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-6228/2008 vom 23. November 2010 E. 2.3, 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 Einfuhrverfahren, 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).

2.3. Für Waren, die zur Bearbeitung, Verarbeitung oder Ausbesserung vorübergehend ins Zollgebiet verbracht werden, gewährt die Zollverwaltung grundsätzlich eine Zollermässigung oder eine Zollbefreiung ("Aktiver Veredelungsverkehr"). Waren, die zur aktiven Veredelung ins Zollgebiet verbracht werden sollen, sind im Verfahren der

aktiven Veredelung anzumelden (Art. 47 Abs. 2 Bst. e ZG i.V.m. Art. 59 Abs. 1 ZG).

2.3.1. Wer dieses Verfahren beanspruchen will, bedarf hierfür einer Bewilligung der Zollverwaltung. Die Bewilligung kann mit Auflagen verbunden und mengenmässig und zeitlich beschränkt werden (Art. 59 Abs. 2 ZG). So kann sie insbesondere mit "Auflagen, namentlich Fristen für die Ausfuhr der Veredelungserzeugnisse und für den Abschluss des Verfahrens der aktiven Veredelung, materielle Kontroll- und Verfahrensvorschriften sowie formelle Verfahrensvorschriften" (Art. 166 Bst. h ZV) verbunden werden. Die Voraussetzungen der Bewilligung werden in Art. 165 ZV und der Inhalt der Bewilligung in Art. 166 ZV näher ausgeführt (vgl. auch Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-5069/2010 vom 28. April 2011 E. 2.3).

2.3.2. Mit der Erteilung der Bewilligung wird das im Rahmen der aktiven Veredelung anzuwendende Verfahren (Art. 59 Abs. 2 ZG i.V.m. Art. 166 Bst. a ZV) bestimmt. Im Verfahren der aktiven Veredelung werden die Einfuhrzollabgaben in der Regel im sog. *Nichterhebungsverfahren* mit bedingter Zahlungspflicht veranlagt (Art. 59 Abs. 3 Bst. a ZG i.V.m. Art. 167 ZV). Es wird stichprobeweise geprüft, ob die in der Bewilligung festgehaltenen Auflagen eingehalten werden (Art. 59 Abs. 3 Bst. b ZG).

2.3.3. Wird das Verfahren der aktiven Veredelung nicht ordnungsgemäss abgeschlossen, so werden die Einfuhrzollabgaben fällig; dies gilt nicht, wenn die veredelten Waren innerhalb der festgesetzten 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). Das Verfahren der aktiven Veredelung gilt als ordnungsgemäss abgeschlossen und die Zollermässigung oder die Zollbefreiung wird definitiv gewährt, wenn die Bewilligungsinhaberin die in der Bewilligung festgehaltenen Auflagen eingehalten hat (Art. 168 Abs. 1 ZV). Dabei muss sie innert vorgeschriebener Frist das Gesuch um definitive Zollermässigung oder Zollbefreiung einreichen (Art. 168 Abs. 2 Bst. a ZV) und in der vorgeschriebenen Art nachweisen, dass die ins Zollgebiet verbrachten Waren innerhalb der vorgeschriebenen Frist als Veredelungserzeugnisse wieder ausgeführt worden sind (Art. 168 Abs. 2 Bst. b ZV), und die Menge der veredelten Waren unter Vorlage von Rezepturen, Fabrikationsrapporten oder ähnlichen Dokumenten nachweisen (Art. 168 Abs. 2 Bst. c ZV).

3.
Im vorliegenden Fall bestreitet die Beschwerdeführerin grundsätzlich nicht, die Ein- und Ausfuhren im entsprechenden Umfang gemäss den vorinstanzlichen Zusammenstellungen (vgl. die Anhänge von act. 9 und act. 10: Schreiben der Zollkreisdirektion an die Beschwerdeführerin vom 24. Februar 2009 und 26. März 2009 mit den Zusammenstellungen der Ein- und Ausfuhren sowie den entsprechenden Mengen; vgl. auch oben, Bst. B und C) getätigt zu haben. Sie bestreitet auch nicht, die jeweiligen Ausfuhrfristen verpasst zu haben.

3.1.
3.1.1. Die Beschwerdeführerin ist aber der Auffassung, sie habe in der überwiegenden Anzahl der beanstandeten Ausfuhren das Veredelungsverfahren ordnungsgemäss – wie vom Gesetz verlangt – mit fristgerechter Abrechnung erledigt. Für eine Zollbefreiung genüge es nämlich, wenn "das Veredelungsverfahren innerhalb der gesetzlich vorgeschriebenen 60 Tage mittels Abrechnung ordnungsgemäss abgeschlossen" werde. Dies ergebe eine grammatikalische, historische und teleologische Auslegung von Art. 59 Abs. 4 ZG. Der Sinn des Verfahrens der aktiven Veredelung sei die Förderung der schweizerischen Exportwirtschaft. Bereits aus dem Gesetzeszweck ergebe sich folglich, dass ein Anspruch auf Zollbefreiung in jedem Fall gegeben sei, wenn die zur Veredelung eingeführten Waren wieder exportiert worden und nicht auf den schweizerischen Markt gelangt seien und keine Anzeichen für einen Missbrauch vorlägen ("Export, kein Missbrauch").

Der Art. 59 ZG vollziehende Art. 168 ZV gehe über das Gesetz hinaus: Indem die Verordnung in Art. 168 Abs. 1 ZV für den "ordnungsgemässen" Abschluss – und somit für die Zollbefreiung – kumulativ verlange, dass die in der Bewilligung auferlegte Abrechnung fristgerecht eingereicht sowie die veredelten Waren innert Frist exportiert worden sind, sei die Verordnung enger gefasst als das Gesetz bzw. setze die Verordnung das Gesetz nicht verhältnismässig um. Entgegen dem Gesetzeszweck sehe die Verordnung keine Ausnahme für Fälle vor, bei denen lediglich ein Formfehler (z.B. Verpassen der Ausfuhrfrist) begangen worden sei, die anderen Voraussetzungen für die Zollbefreiung jedoch erfüllt seien ("Export, kein Missbrauch"). Dadurch würden die Rechte der Betroffenen in unzulässiger Weise eingeschränkt. Für die Nachforderung bestehe also, zumindest in ihrem Fall, keine ausreichende gesetzliche Grundlage.

Die Zollverordnung und die darauf gestützte Verfügung bewirke mit Bezug auf die Beschwerdeführerin ein unverhältnismässiges Ergebnis im Sinne von Art. 5 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV,

SR 101), eine rechtsungleiche Behandlung (Art. 8 Abs. 1 BV) und ein willkürliches Resultat (Art. 9 BV). Trotz der traditionellen Zuordnung zu den Steuern sei das Äquivalenzprinzip auch auf die Zölle zur Anwendung zu bringen, dienten die Zölle im Landwirtschaftssektor doch primär dazu, den Markt zu lenken und Vorteile, welche bei den Importeuren anfallen würden, abzuschöpfen. Das Äquivalenzprinzip sei vorliegend verletzt.

3.1.2. Die Vorinstanz stellt sich auf den Standpunkt, die der Beschwerdeführerin erteilte Bewilligung enthalte zwei Fristen: Die zwölfmonatige Frist für die Ausfuhr der Veredelungserzeugnisse ("Ausfuhrfrist"), die mit der Einfuhr beginne, sowie die 60-tägige "Abrechnungsfrist", die direkt im Anschluss an die Ausfuhrfrist zu laufen anfange.

Zum Hintergrund dieser Fristenregelung führt sie Folgendes aus: Die Veredelung umfasse die Bearbeitung, Verarbeitung und Ausbesserung von Waren. In vielen Fällen, etwa beim Besticken eines Pullovers mit einem Logo, sei die Überprüfung der Wiederausfuhr der zur Veredelung eingeführten Ware gestützt auf die Ein- und Ausfuhrzollanmeldung möglich. Anders sei es vorliegend: Bei Produkten, wie sie die Beschwerdeführerin herstelle, werde die Ware dermassen bearbeitet, dass diese in deren Wesensmerkmalen verändert werde: Dem gekühlt oder gefroren eingeführten (rohen) Fleisch werde durch die Verarbeitung bzw. Veredelung (d.h. durch das Trocknen) gut 50% Wasser entzogen. Eventuell werde die Ware anschliessend zugeschnitten. Die Ein- und Ausfuhrzollanmeldungen alleine reichten in solchen Fällen nicht mehr aus, um die Menge der veredelten Waren nachzuweisen. Hierfür seien eine Abrechnung und allenfalls weitere Unterlagen (Fabrikationsrapporte, Rezepturen etc.) notwendig. Die Abrechnung sei also die Voraussetzung dafür, dass die vollständige Ausfuhr überhaupt kontrolliert werden könne.

Die 60 Tage für die Abrechnung hätten aber nicht den Zweck, die Ausfuhrfrist zu verlängern. Die der Beschwerdeführerin gesetzte Abrechnungsfrist entspreche bezüglich ihrer Dauer übrigens der in Art. 59 Abs. 4 ZG (Satz 2) erwähnten Frist für die Gesuchseinreichung. Die Beschwerdeführerin habe, indem sie die Ausfuhrfristen verpasst habe, das Verfahren der aktiven Veredelung nicht ordnungsgemäss abgeschlossen, was die Fälligkeit der Zollabgabe nach sich ziehe. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin gehe Art. 168 ZV, der den ordnungsgemässen Abschluss definiere, nicht über Art. 59 Abs. 4 ZG hinaus. Art. 59 Abs. 2 ZG enthalte die Grundlage für die Festsetzung von Auflagen und somit von Fristen (Ein- sowie Ausfuhrfristen). Der

Bundesrat habe die zeitliche Beschränkung sowie die Auflagen in Art. 166 Bst. h ZV konkretisiert. Die Auflagen und Fristen in der Bewilligung der Beschwerdeführerin hätten damit eine eindeutige Grundlage im ZG. Im Übrigen sei die Bewilligung als anfechtbare Verfügung ausgestaltet gewesen. Die Beschwerdeführerin hätte bereits bei Bewilligungserteilung Beschwerde ergreifen müssen.

3.2.

3.2.1. Im vorliegenden Fall wurde der Beschwerdeführerin per Verfügung vom 16. August 2007 eine Bewilligung für die unbeschränkte Einfuhr von frischen und gefrorenen Rindsbinden (Eckstücke, Fische, Unterspälte) der Tarifnummer 0201.3099 bzw. 0202.3099 zur aktiven Eigen-Veredelung im Nichterhebungsverfahren für das "Herstellen von Trockenfleisch (evt. schneiden und verpacken)" erteilt (vgl. act. 3, Rubriken 2 – 5). Diese Bewilligung enthält verschiedene Auflagen: Unter Rubrik 3 der Verfügung (mit der Überschrift "Geltungsdauer der Bewilligung") wurde als "Einfuhrfrist" der 24. August 2008 festgelegt. Unter "Ausfuhrfrist" wurde festgehalten, diese betrage "12 Monate seit der betreffenden Einfuhr" und unter "Abrechnungsfrist" wurden 60 Tage vermerkt. Rubrik 12 enthält "weitere Auflagen". Demnach sei über Eingang, Veredelung und Ausgang eine genaue Kontrolle zu führen. Die Gewichtsveränderung sei bei der Abrechnung mit Fabrikationsrapport und Rezeptur zu belegen. Soweit hier interessierend heisst es dort weiter: "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." In Rubrik 15 werden ausdrücklich die anwendbaren Bestimmungen des ZG und der ZV genannt.

3.2.2. Wie bereits ausgeführt, ist diese Bewilligung als anfechtbare Verfügung ausgestaltet. Darin wird ausdrücklich mittels Auflagen angeordnet, innert welcher Frist die zu veredelnden Waren wieder auszuführen sind und innert welcher Frist jeweils die entsprechende Abrechnung zu erstellen ist. Diese Auflagen in der Form der Festsetzung von Fristen stützt die Zollverwaltung auf Art. 166 Bst. h ZV, den sie auf Art. 59 Abs. 2 ZG zurückführt (vgl. E. 2.3 und E. 2.3.1). Die Beschwerdeführerin wurde in der Verfügung explizit auf die Rechtsfolge, nämlich die Fälligkeit der Zollforderung, aufmerksam gemacht, sollte eine dieser Fristen verpasst werden (vgl. act. 3, Rubrik 12, vgl. oben E. 3.2.1).

Die angedrohte Rechtsfolge stützt die Vorinstanz auf Art. 168 Abs. 1 ZV i.V.m. Art. 166 Bst. h ZV (vgl. E. 2.3.1). Die Bewilligungsverfügung ist mit einer Rechtsmittelbelehrung ausgestattet, in der das Bundesverwaltungsgericht als Beschwerdeinstanz bezeichnet wird.

Diese Verfügung wurde von der Beschwerdeführerin nicht angefochten. Sie erwuchs folglich mitsamt den erwähnten Auflagen in formelle Rechtskraft. Die Beschwerdeführerin hat damit die entsprechenden Auflagen – namentlich bezüglich der Fristen – akzeptiert und in der Folge auch einzuhalten (so bereits die konstante Rechtsprechung der Eidgenössischen Zollrekurskommission [ZRK]; vgl. z.B. Entscheid vom 7. Oktober 2002, veröffentlicht in: Verwaltungspraxis der Bundesbehörden [VPB] 67.43 E. 2b betreffend die Bedingung in der Zollkontingentzuteilungsverfügung, wonach der Zuschlagspreis für das zugeschlagene Zollkontingent vor der ersten Einfuhr zu entrichten ist, vgl. auch etwa 2002-109 vom 19. Februar 2003 E. 2, 2002-057 vom 16. Januar 2003 E. 2, 2001-035 vom 28. Februar 2002 E. 2, 2000-007 vom 27. Juli 2000 E. 2; Rechtsprechung bestätigt durch die Urteile des Bundesgerichts 2A.471/2002, 2A.452/2002, 2A.453/2002 E. 4 je vom 6. Dezember 2002). Somit sind sämtliche der von ihr in diesem Zusammenhang vorgebrachten Rügen (vgl. E. 3.1.1), die darauf abzielen, die Gesetzes- sowie Verfassungskonformität der Verordnung, auf die sich die Bewilligung stützt, zu verneinen, verspätet erfolgt und können vorliegend nicht mehr geprüft werden. Die genannten Vorbringen hätten mittels Beschwerde gegen die erteilte Bewilligung erhoben werden müssen, zu deren Anfechtung die Beschwerdeführerin – entgegen ihrer Auffassung – legitimiert gewesen wäre und an deren Anfechtung auch bezüglich der Rechtsfolgen ein Rechtsschutzinteresse bestanden hätte. Dies entspricht ebenfalls der konstanten Rechtsprechung der ZRK, von der abzuweichen im vorliegenden Fall für das Bundesverwaltungsgericht kein Anlass besteht (vgl. Entscheide der ZRK vom 7. Oktober 2002, a.a.O., E. 3c, 2002-109 vom 19. Februar 2003 E. 3c, 2002-057 vom 16. Januar 2003 E. 3c, 2001-042 vom 23. April 2002 E. 3b.bb, 1999-005 vom 17. November 1999 E. 2). Es ist somit auf diese Rügen nicht einzutreten.

3.3.

3.3.1. Die Beschwerdeführerin bringt vor, sie habe die Bewilligung dahingehend verstehen dürfen, dass es für eine Zollbefreiung genüge, wenn das Veredelungsverfahren innerhalb der gesetzlich

vorgeschriebenen 60 Tage mittels Abrechnung ordnungsgemäss abgeschlossen werde.

3.3.2. Die Berechnung der Ausfuhr- sowie der Abrechnungsfristen sowie die Folgen eines Fristversäumnisses wurden in der Bewilligungsverfügung klar und unmissverständlich geregelt (vgl. E. 3.2.1; vgl. ebenso Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1729/2006 vom 10. Dezember 2008 E. 3, das sich spezifisch mit der Auslegung einer vergleichbar formulierten Ausfuhrfrist in einer Bewilligung für den aktiven Veredelungsverkehr befasst). Es ist deshalb nicht nachvollziehbar, wie aus der Bewilligung geschlossen werden kann, dass trotz des Verpassens der Ausfuhrfrist das Verfahren dennoch ordnungsgemäss abgeschlossen werden könne. Die Bedeutung und die Konsequenzen eines Fristversäumnisses mussten der Beschwerdeführerin aufgrund der deutlichen Formulierung in der Bewilligung klar sein, um so mehr, als sie mit den Bestimmungen des Importes und der Veredelung aufgrund ihrer langjährigen Tätigkeit vertraut sein musste. Die Beschwerde ist in diesem Punkt abzuweisen.

4.

4.1.

4.1.1. Eventualiter bringt die Beschwerdeführerin vor, die beanstandeten Sendungen seien zum reduzierten Zollansatz von Fr. 1'190.-- zu veranlagen. Nach der ZEV (Art. 3 ZEV i.V.m. dem Anhang) seien tiefgefrorene Rindsbinden zu einem tieferen Ansatz zu verzollen, sofern sie zu Trockenfleisch verarbeitet würden. Sie habe tiefgefrorenes Rindfleisch importiert mit der Verpflichtung, dieses zu Trockenfleisch zu verarbeiten und wieder zu exportieren. Die ZEV sei auch auf das Verfahren der aktiven Veredelung anwendbar. Zwar habe sie keine spezielle Verwendungsverpflichtung hinterlegt. Da sie jedoch die Rindsbinden im aktiven Veredelungsverkehr importiert habe, sei sie davon ausgegangen, dass überhaupt keine Zölle anfallen würden. Sie habe zudem angenommen, dass sie aufgrund der in der Bewilligung für die aktive Veredelung (implizit) bereits enthaltene Verwendungsverpflichtung auch keine weitere Verwendungsverpflichtung habe abgeben müssen, denn ihre Bewilligung beziehe sich ausdrücklich auf die Herstellung von Trockenfleisch als Veredelungsart. Folge man der Auffassung der Vorinstanz, so würde dies dazu führen, dass ein vorausschauender Importeur immer, wenn er zollbegünstigte Waren importiere, parallel zum aktiven Veredelungsverkehr "auf Vorrat" noch

eine Verwendungsverpflichtung hinterlegen müsste. Damit würden aber sowohl der Importeur als auch die Zollverwaltung mit einem viel grösseren und meist überflüssigen Verwaltungsaufwand konfrontiert. Aufgrund der in der Bewilligung genannten Verpflichtung zur Herstellung von Trockenfleisch habe sie darauf vertrauen dürfen, dass der reduzierte Zollansatz zur Anwendung komme; sie habe diesbezüglich deshalb auch keine Veranlassung gehabt, die Bewilligung anzufechten. Jedenfalls sei die Weigerung der Zollverwaltung, den niedrigeren Satz anzuwenden, auf einen überspitzten Formalismus zurückzuführen. Diese handle überdies unverhältnismässig und willkürlich. Es könne nicht sein, dass die Beschwerdeführerin im aktivem Veredelungsverkehr, bei dem die Waren wieder exportiert würden, "im Endeffekt" einen höheren Zolltarif bezahlen müsse, als wenn sie das Trockenfleisch von Anfang an für den schweizerischen Markt importiert und eine Verwendungsverpflichtung gemäss der ZEV hinterlegt hätte.

4.1.2. Die Vorinstanz hält demgegenüber hauptsächlich dafür, die in der Bewilligung genannte Veredelungsart sei keine genügende Verwendungsverpflichtung. Letztere sei ein rechtsgültig unterzeichnetes Dokument der zollbegünstigten Person, eine bestimmte, zu einem begünstigten Zollansatz eingeführte Ware ausschliesslich zum begünstigten Zweck zu verwenden. Eine anderweitige Verwendung stelle eine Zollwiderhandlung dar und werde entsprechend bestraft. Eine Nichteinhaltung der Veredelungsart könne wohl zur Nacherhebung der Zollabgaben infolge nicht ordnungsgemässen Abschluss des Verfahrens führen, habe jedoch keine strafrechtlichen Konsequenzen. Schliesslich bilde die Zollanmeldung die Grundlage für die Nacherhebung. Auf dieser Zollanmeldung sei der reduzierte Satz aber nicht beantragt worden. Da die Beschwerdeführerin keine Verwendungsverpflichtung hinterlegt habe und ihre Zollanmeldungen den reduzierten Satz nicht enthielten, komme der normale Zollansatz zur Anwendung.

4.2. Im vorliegenden Fall wird in der Bewilligung zur aktiven Veredelung vom 16. August 2007 nur die Zolltarifnummer, nicht aber der anwendbare Zollansatz erwähnt (vgl. E. 3.2.1), so dass der Behandlung des Eventualbegehrens formell nichts entgegen steht.

4.2.1. Wer Rindsbinden zur Herstellung von Trockenfleisch zollbegünstigt einführen will, hat in *formeller* Hinsicht grundsätzlich vor der Einfuhr eine Verwendungsverpflichtung zu hinterlegen und auf der Zollanmeldung – in der Form des entsprechenden Codes – den reduzierten Zollansatz zu

deklarieren (vgl. E. 2.1.4, 2.1.4). Die Beschwerdeführerin ist dem unbestrittenermassen nicht nachgekommen. Dies deshalb nicht, weil sie nicht das "normale" Einfuhrverfahren mit zusätzlicher Hinterlegung einer Verwendungsverpflichtung gewählt hat, sondern das Verfahren der aktiven Veredelung (vgl. zu den wählbaren Zollverfahren E. 2.2). Wie bei der Einfuhr mit Verwendungsverpflichtung, so ist aber auch im aktiven Veredelungsverkehr die entsprechende Bewilligung vor der Einfuhr einzuholen. Den beiden Verfahren ist zudem gemeinsam, dass die Waren nur deshalb zollbegünstigt bzw. zollfrei eingeführt werden dürfen, da sie für ganz spezifische Zwecke vorgesehen sind: Bei der Einfuhr mit Verwendungsverpflichtung werden die eingeführten Rindsbinden zur Herstellung von Trockenfleisch *verwendet*; bei der Einfuhr im Verfahren der aktiven Veredelung werden die Rindsbinden zu Trockenfleisch *veredelt.* Das Ergebnis ist dasselbe: Es wird jeweils Trockenfleisch produziert. Als einziger Unterschied zur Einfuhr mit Verwendungsverpflichtung ist im Verfahren der aktiven Veredelung das herzustellende Trockenfleisch nicht für den schweizerischen Markt bestimmt, sondern wird nach der Herstellung wieder exportiert.

Die Beschwerdeführerin hat, da die eingeführten Produkte für den Export bestimmt waren, in korrekter Weise das Verfahren der aktiven Veredelung gewählt, die entsprechende Bewilligung eingeholt und in ihrer Zollanmeldung auf das hierfür spezifisch vorgesehene Nichterhebungsverfahren und auf ihre Bewilligungsnummer hingewiesen (vgl. E. 2.3.2, vgl. auch nachfolgend). Den Code für den reduzierten Satz durfte sie somit gar nicht ausweisen, setzt seine Deklaration doch die Hinterlegung einer Verwendungsverpflichtung voraus. Unter diesen Umständen darf ihr deshalb nicht – wie die Vorinstanz dies tut – zum Vorwurf gemacht werden, der reduzierte Zollansatz komme in ihrem Fall nicht in Frage, da sie den entsprechenden Code nicht deklariert habe. Solches grenzt an ein "venire contra factum proprium". Im Übrigen lässt es das Gesetz ausdrücklich zu, dass in gewissen Fällen sogar bereits veranlagte Waren *nachträglich* zu bestimmten Zwecken verwendet oder abgegeben werden dürfen (vgl. E. 2.1.4), was zeigt, dass die Zollanmeldung bzw. die Deklaration des entsprechenden Codes für die Anwendbarkeit des reduzierten Satzes nicht allein ausschlaggebend ist, sondern vielmehr auf die *tatsächliche* (durch den Zollpflichtigen nachzuweisende) *Verwendung* abzustellen ist. Abgesehen davon ist die Frage nach dem anwendbaren Zollansatz grundsätzlich nicht eine solche des Zollverfahrens, sondern der Zollbemessung. Der Zollbetrag bemisst sich nach Art, Menge und Beschaffenheit der Ware im Zeitpunkt, in dem

sie der Zollstelle angemeldet wird (vgl. E. 2.1.2). Die Beschwerdeführerin deklarierte die Einfuhren unbestrittenermassen wie folgt: "Rindseckstücke gefroren eingeführt im NEV [Nichterhebungsverfahren] mit Bewilligung 169 zum Herstellen von Trockenfleisch, eventuell schneiden und verpacken". Somit enthielt die Zolldeklaration alle notwendigen Informationen, welche der Bemessung des Zollbetrags dienen. Die auf der Zollanmeldung deklarierte Art der Verwendung berechtigt grundsätzlich zur Anwendung des reduzierten Zollansatzes gemäss der Zolltarifnummer 0202.3099. Dies wird von der Vorinstanz auch nicht in Abrede gestellt.

4.2.2. Darf in der vorliegenden Konstellation der Beschwerdeführerin in formeller Hinsicht nicht vorgeworfen werden, keine Verwendungsverpflichtung hinterlegt und in der Zollanmeldung nicht den entsprechenden Code für den reduzierten Zollansatz angegeben zu haben, bleibt in *materieller* Hinsicht zu prüfen, ob die Anforderungen an den Inhaber einer Bewilligung für den aktiven Veredelungsverkehr mit denjenigen an den Inhaber einer Verwendungsverpflichtung unter den *rechtswesentlichen Gesichtspunkten vergleichbar* sind, so dass bejahendenfalls auch im Falle der Beschwerdeführerin der reduzierte Zollansatz zur Anwendung gelangen kann. Um dies beurteilen zu können, ist vorab die Bedeutung der Abgabe einer Verwendungsverpflichtung zu untersuchen.

Gemäss der Botschaft zum geltenden Zollgesetz ist der Zweck der Hinterlegung einer Verwendungsverpflichtung, sicherzustellen, dass die Waren nicht zu einem unzulässigen Zweck verwendet werden (BBl 2004, 599). Der Bewilligungsinhaber verpflichtet sich damit, die Waren entsprechend zu verarbeiten. Um die Einhaltung des Verwendungszwecks kontrollieren zu können, verlangt die ZEV die Führung einer Warenbuchhaltung und die Erstellung der entsprechenden Dokumente (etwa Kontrollaufzeichnungen, Fabrikationsrapporte, Rezepturen etc., vgl. E. 2.1.4). Die Hinterlegung der Verwendungsverpflichtung bzw. die damit verbundene Pflicht, die Waren vorschriftsgemäss zu verwenden, ist mit der in Ziffer 5 (vgl. E. 3.2.1) der beschwerdeführerischen Bewilligung vorgeschriebenen "Veredelungsart" mit Bezug auf deren Zweck absolut vergleichbar. Als "Veredelungsart", also als Verwendungszweck des eingeführten Rindfleisches, wird dort explizit das "Herstellen von Trockenfleisch, evt. schneiden und verpacken" genannt. Wird der in der Bewilligung genannten Veredelungsart nicht nachgekommen, führt dies gemäss den

vorinstanzlichen Ausführungen zur Nacherhebung der Zollabgaben infolge nicht ordnungsgemässen Abschluss des Verfahrens. Die Beschwerdeführerin ist somit insofern zur Einhaltung dieser Veredelungsart verpflichtet, als sie von der Nichterhebung des Zolles nur dann profitieren kann, wenn sie die Ware auch tatsächlich entsprechend veredelt. Unter den rechtswesentlichen Gesichtspunkten ist im vorliegenden Fall die mit der Bewilligung vorgeschriebene Veredelungsart mit der Verwendungsverpflichtung vergleichbar.

Infolgedessen ist für die Beurteilung des vorliegenden Falles wesentlich und massgebend, ob die Beschwerdeführerin die Waren – wie vorgesehen – zu Trockenfleisch verarbeitet hat und dies von der Zollverwaltung auch überprüft werden konnte. Dies ist vorliegend der Fall: Anhand der Abrechnungen, der Fabrikationsrapporte und der Rezepturen (vgl. auch E. 2.3.3) – zu deren Einreichung die Beschwerdeführerin aufgrund der Bewilligung verpflichtet war (vgl. E. 3.2.1) – konnte ohne Weiteres kontrolliert werden, wie die eingeführten Waren verwendet wurden. Diese Abrechnungen (mit den entsprechenden Dokumenten) entsprechen inhaltlich dem Sinn und Zweck der von der ZEV verlangten Führung einer Warenbuchhaltung und der Erstellung der entsprechenden Dokumente (vgl. E. 2.1.4). Sodann wird die Relevanz und Aussagekraft dieser Abrechnungen (samt weiterer Unterlagen) auch von der Vorinstanz bestätigt (vgl. dazu E. 3.1.2, 1. Absatz). Die beschwerdeführerischen Abrechnungen wurden durch die Zollverwaltung denn auch überprüft und führten mit Blick auf die Veredelungsart zu keinerlei Beanstandungen. Steht somit fest, dass die Beschwerdeführerin im vorliegenden Fall die Waren nachgewiesenermassen zu Trockenfleisch verarbeitet hat, sie folglich materiell die Anforderung von Art. 14 ZG ("Zollerleichterungen für Waren je nach Verwendungszweck", vgl. E. 2.1.4) erfüllt, steht der Anwendung des tieferen Zollansatzes nichts entgegen.

4.2.3. Es bleibt, auf die übrigen Argumente der Vorinstanz einzugehen, sofern diese nicht bereits durch die vorangegangenen Ausführungen explizit oder implizit widerlegt worden sind.

Die Vorinstanz bringt gegen die Vergleichbarkeit der Verwendungsverpflichtung mit der Bewilligung für den aktiven Veredelungsverkehr – und somit gegen die Anwendbarkeit des reduzierten Zollansatzes – vor, letztere verpflichte – anders als die Verwendungsverpflichtung – nicht dazu, die Veredelungsart einzuhalten. Die Zollverwaltung "toleriere" es nämlich, wenn die Waren auch auf eine

andere Weise, als in der Bewilligung festgehalten, veredelt würden. Dies setze allerdings voraus – so die Vorinstanz weiter – dass die entsprechenden Nachweise vorliegen würden und das Verfahren eingehalten worden sei. Diese Praxis der Vorinstanz steht der Anwendung des reduzierten Satzes im vorliegenden Fall jedoch nicht entgegen, bestätigt diese doch vielmehr, dass – ganz dem Sinn und Zweck der Verwendungsverpflichtung entsprechend – auch im Rahmen der Bewilligung des aktiven Veredelungsverkehrs genau überprüft werden muss (und wird, vgl. E. 4.2.2), zu welchen Zwecken die Waren verwendet worden sind.

Weiter hält die Vorinstanz einer Vergleichbarkeit der beiden Verfahren die fehlenden strafrechtlichen Konsequenzen einer Nichteinhaltung der in der Bewilligung für den aktiven Veredelungsverkehr festgehaltenen Veredelungsart entgegen. Sinn und Zweck der Androhung strafrechtlicher Konsequenzen ist es, darauf hinzuwirken, dass die Waren bewilligungsgemäss verwendet werden. Vorliegend hat die Beschwerdeführerin aber gerade bewilligungsgemäss Trockenfleisch hergestellt (vgl. E. 4.2.2) und also die Veredelungsart tatsächlich eingelöst. Das Argument der Vorinstanz zielt somit ins Leere. Im Übrigen ist wohl kaum von der Hand zu weisen, dass sich in der Konstellation des vorliegenden Falles die Fälligkeit der Zollabgabe wie eine Sanktion auswirkt. Die Bewilligung im aktiven Veredelungsverkehr soll gemäss der Botschaft "verhindern, dass Zollbegünstigungen missbräuchlich in Anspruch genommen werden können" (BBl 2004 636). Der zu verhindernde Missbrauch besteht hauptsächlich darin, sicherzustellen, dass die zollbegünstigt eingeführten Waren auch wieder ausgeführt werden und sie folglich nicht den schweizerischen Markt belasten oder zu ungerechtfertigten Wettbewerbsvorteilen verhelfen. Solches liegt jedoch bei der Beschwerdeführerin – indem sie die Waren in der in der Bewilligung festgehaltenen, veredelten Form wieder ausgeführt hat – unbestrittenermassen nicht vor.

4.3. Die Beschwerde ist in diesem Punkt gutzuheissen.

5.

5.1. Somit ist die Beschwerde im Sinne der Erwägungen teilweise gutzuheissen, soweit darauf einzutreten ist. Im Übrigen wird sie abgewiesen. Die Sache ist zur Berechnung der geschuldeten Abgabe und des zu entrichtenden Vergütungszinses (nachfolgend) an die Vorinstanz zurückzuweisen. Zu Unrecht erhobene oder zu Unrecht nicht

zurückerstattete Beträge werden von der Zollverwaltung vom Zeitpunkt der Zahlung an verzinst (Art. 74 Abs. 3 ZG). Das EFD legt die Zinssätze fest (Art. 74 Abs. 4 ZG). Gemäss Art. 2 Abs. 2 der Verordnung des EFD über die Verzugs- und Vergütungszinssätze vom 11. Dezember 2009 (SR 641.207.1) beträgt der Zins pro Jahr ab dem 1. Januar 2010 4.5% (Bst. a); für die Zeit vom 1. Januar 1995 bis 31. Dezember 2009 beträgt er 5% (Bst. b). Die Beschwerdeführerin entrichtete ohne Anerkennung einer Rechtspflicht die Zollabgabe am 7. Mai 2009 (vgl. act. 15). In ihrer Beschwerde vom 14. September 2009 beantragte sie den damals gültigen Vergütungszinssatz von 5% (vgl. auch vorne, Bst. D). Im Verlaufe des hängigen Verfahrens wurden die Zinssätze allerdings geändert. Der Beschwerdeführerin ist folglich bis zum 31. Dezember 2009 ein Zins von 5% und ab dem 1. Januar 2010 ein Zins von 4.5% auf dem Abgabebetrag entsprechend der Teilgutheissung auszurichten.

5.2. Die Kosten des vorliegenden Verfahrens belaufen sich auf Fr. 20'000.--. Da die Beschwerdeführerin nur teilweise obsiegt, im Hauptbegehren jedoch unterliegt, sind ihr ermässigte Verfahrenskosten im Umfang von Fr. 10'000.-- aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Der Vorinstanz sind keine Kosten aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 2 VwVG). Der im vorliegenden Verfahren darüber hinaus geleistete Kostenvorschuss von Fr. 10'000.-- ist der Beschwerdeführerin nach Rechtskraft dieses Urteils zurückzuerstatten.

5.3. Das Bundesverwaltungsgericht kann der ganz oder teilweise obsiegenden Partei von Amtes wegen oder auf Begehren eine Entschädigung für ihr erwachsene notwendige oder verhältnismässig hohe Kosten zusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 Abs. 1 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Parteikosten gelten dann als notwendig, wenn sie zur sachgerechten und wirksamen Rechtsverfolgung oder Rechtsverteidigung unerlässlich erscheinen (BGE 131 II 200 E. 7.2). Der Entscheid über die Entschädigung wird aufgrund der Kostennote, sofern vorhanden, sowie den Akten gefällt. War die obsiegende Beschwerdeführerin bereits in einem vorinstanzlichen Beschwerdeverfahren vertreten, so sind im Gesamtbetrag, den das Bundesverwaltungsgericht zu sprechen hat, auch diese Aufwendungen (anteilsmässig) zu berücksichtigen (vgl. MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 4.87 mit weiteren Hinweisen).

Die Beschwerdeführerin war bereits im vorinstanzlichen Verfahren vertreten. Eine Kostennote liegt nicht vor. In Anwendung von Art. 14 Abs. 2 VGKE über die Entschädigung muss aufgrund der Akten entschieden werden, welche Aufwandentschädigung als gerechtfertigt erscheint, zumal angesichts der erwähnten klaren reglementarischen Grundlagen auf eine Aufforderung zur Einreichung einer Kostennote verzichtet werden muss (vgl. zum Ganzen Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1500/2006 vom 1. Oktober 2008 E. 7.2, vgl. auch A-6055/2007 und A-6056/2007 vom 3. Juni 2010 E. 6.3 [auszugsweise publiziert in BVGE 2010/33]). Es kann festgehalten werden, dass sich die beim Bundesverwaltungsgericht eingereichte Beschwerdeschrift inhaltlich mit den beiden weitgehend identischen Beschwerdeschriften vom 7. Mai 2009, die bei der Vorinstanz eingereicht wurden (vgl. Bst. C), teilweise deckt. Bereits in diesen Beschwerdeschriften hat sie die wesentlichen Argumente und Einwände gegen die Nachbezugsverfügungen vorgebracht und ausgeführt. Die Beschwerde sowie die Replik an das Bundesverwaltungsgericht enthalten demgegenüber nichts substantiell Neues. Die Rechtsschriften befassten sich zudem hauptsächlich und über weite Teile mit einer Rechtsfrage, auf die aus formellen Gründen nicht eingetreten worden ist (vgl. E. 3.2). Der Grossteil der Akten war der Beschwerdeführerin bereits aus dem vorinstanzlichen Verfahren bekannt. Es ist aber zu berücksichtigen, dass die Akten im Hinblick auf die Beschwerde vor Bundesverwaltungsgericht noch einmal genau studiert werden mussten und zudem die Beschwerdeschrift dahingehend neu zu formulieren war, wo sie sich mit der Argumentation des vorinstanzlichen Beschwerdeentscheides aus-einandersetzt. Dafür musste der Beschwerdeentscheid eingehend analysiert und mit der Klientin besprochen werden. Gleiches gilt für die Vernehmlassung und die Formulierung der Replik. Die notwendigen Kosten für das vorinstanzliche und das vorliegende Verfahren werden unter diesen Umständen auf gesamthaft Fr. 20'000.-- (inklusive Mehrwertsteuer und Auslagen) festgesetzt, wobei damit der Wichtigkeit der Streitsache sowie ihrer Schwierigkeit hinreichend Rechnung getragen ist.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird im Sinne der Erwägungen teilweise gutgeheissen, soweit darauf eingetreten wird. Die Sache wird im Sinne der Erwägungen zur Berechnung der geschuldeten Abgabe und des Vergütungszinses an

die Vorinstanz zurückgewiesen. Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen.

2.
Die Verfahrenskosten von Fr. 20'000.-- werden der Beschwerdeführerin im Umfang von Fr. 10'000.-- auferlegt. Der darüber hinaus geleistete Kostenvorschuss im Umfang von Fr. 10'000.-- wird ihr nach Rechtskraft dieses Urteils zurückerstattet.

3.
Die Vorinstanz hat der Beschwerdeführerin eine Parteientschädigung von Fr. 20'000.-- auszurichten.

4.
Dieses Urteil geht an:

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

Der vorsitzende Richter: Die Gerichtsschreiberin:

Daniel Riedo Iris Widmer

(Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.)

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: