Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung I
A-5069/2010

Urteil vom 28. April 2011

Besetzung

Richter Daniel Riedo (Vorsitz),
Richterin Salome Zimmermann, Richter Michael Beusch,
Gerichtsschreiberin Iris Widmer.

Parteien

X._____ S.A.,
vertreten durch …,
Beschwerdeführerin,

gegen

Zollkreisdirektion Basel,
Postfach 666, 4010 Basel, handelnd durch die Oberzolldirektion (OZD), Hauptabteilung Recht und Abgaben,
Monbijoustrasse 40, 3003 Bern,

Vorinstanz.

Gegenstand

Zollverfahren; Nichteintreten; Veredelungsverkehr.

Sachverhalt:

Die X._____ S.A. (nachfolgend: Zollpflichtige) stellt Tabakprodukte her. Nach ihren eigenen Angaben verarbeitet sie Tabak ausländischer Herkunft. Die von ihr hergestellten Produkte sind hauptsächlich für den Export bestimmt. Um für den importierten und in der Form von Zigaretten reexportierten Tabak in der Schweiz keinen Einfuhrzoll entrichten zu müssen, verarbeitet sie – wiederum gemäss ihren eigenen Angaben – den Grossteil des importierten Tabaks im Verfahren des aktiven Veredelungsverkehrs. Hierfür verfügt sie über die entsprechenden Bewilligungen der Oberzolldirektion (OZD).

A.
Unter Verweis auf eine Besprechung vom 1. Oktober 2009 übermittelte mit E-Mail vom 8. Oktober 2009 ein Mitarbeiter der Eidgenössischen Zollverwaltung (Sektion Tabak und Bier) der Zollpflichtigen u.a. ein Beispiel einer Ausfuhrdeklaration, auf welcher die Bewilligungsnummer des aktiven Veredelungsverkehrs fehlte. Der Mitarbeiter erklärte, dass die Deklaration nach Ablauf der Beschwerdefrist im Rahmen des Verfahrens des aktiven Veredelungsverkehrs grundsätzlich nicht anerkannt werden könne.

B.
Am 18. März 2010 gelangte die Zollpflichtige mit einem als "Recours contre taxation dans le trafic de perfectionnement" bezeichneten Schreiben an die Zollstelle (…). Sie legte dar, sie habe zu ihrem eigenen grossen Erstaunen festgestellt, dass seit dem 16. Dezember 2008 auf sämtlichen Ausfuhrdeklarationen (gemäss Formular 11.44) der Hinweis auf ihre Bewilligungsnummern für den aktiven Veredelungsverkehr fehle. Der Grund hierfür sei eine Änderung des von ihrem Konzern europaweit verwendeten Informatiksystems. Die in [Ort] realisierte Anpassung sei ihr nicht mitgeteilt worden. Der Systemwechsel habe zur Folge gehabt, dass die Bewilligungsnummer auf dem Formular 11.44 nicht mehr erschienen sei. Diese Nummern seien jedoch im Informatiksystem für jeden vorgenommenen Export gespeichert geblieben und hätten nachträglich problemlos den jeweiligen Exportlieferungen zugewiesen werden können. Sie beantragte die Berichtigung der fehlerhaften Ausfuhrdeklarationen und legte die entsprechenden, korrigierten Formulare bei.

C.
Mit Entscheid vom 10. Juni 2010 trat die Zollkreisdirektion Basel, der die Sache von der Zollstelle überwiesen worden war, auf die Beschwerde nicht ein (Ziffer 1 des Dispositivs), soweit Ausfuhren betroffen waren, die vor dem 17. Januar 2010 veranlagt worden waren. Sie begründete dies

damit, die gesetzliche Beschwerdefrist von 60 Tagen sei jeweils abgelaufen. Die Beschwerde wurde – soweit sie die ab dem 17. Januar 2010 veranlagten Ausfuhren betraf – gutgeheissen und die Zollstelle angewiesen, die entsprechenden Ausfuhrdeklarationen zu berichtigen (Ziffer 2 des Dispositivs).

D.
Mit Eingabe vom 12. Juli 2010 erhebt die Zollpflichtige (nachfolgend: Beschwerdeführerin) Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Sie beantragt – unter Kosten- und Entschädigungsfolgen – die Aufhebung von Ziffer 1 des Urteilsdispositivs des vorinstanzlichen Entscheides. Eventualiter beantragt sie die Rückweisung an die Zollstelle zur Neubeurteilung, subeventualiter die Wiederherstellung der Beschwerdefrist zur Geltendmachung der Berichtigung der zwischen dem 18. Dezember 2008 und dem 16. Januar 2010 veranlagten (insgesamt 1367) Ausfuhrdeklarationen.

Die Beschwerdeführerin rügt hauptsächlich, die Zollstelle habe zu Unrecht ihren "recours" nicht selbst behandelt, sondern diesen – ohne eine anfechtbare Verfügung zu erlassen – der Zollkreisdirektion zur Behandlung überwiesen. Damit sei gegen die Zuständigkeitsordnung gemäss Art. 34 des Zollgesetzes vom 18. März 2005 (ZG, SR 631.0) verstossen worden. Die Ablehnung der Berichtigung der für den Nachweis der Wiederausfuhr verlangten Ausfuhrdeklarationen im Rahmen des noch pendenten Einfuhrveranlagungsverfahrens verstosse zudem gegen Art. 34 Abs. 2 ZG i.V.m. Art. 87 der Zollverordnung vom 1. November 2006 (ZV, SR 631.01) betreffend die Berichtigung der Zollanmeldung für Waren ausserhalb des Zollgewahrsams. Die Verweigerung der Berichtigung der Ausfuhrdeklarationen sei als überspitzt formalistisch zu bezeichnen, womit die allgemeinen Verfahrensgarantien gemäss Art. 29 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) verletzt seien. Schliesslich sei das bei der Zollstelle eingereichte Gesuch auch ein Gesuch um Wiederherstellung der Frist gemäss Art. 24 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021) gewesen. Darauf sei zu Unrecht nicht eingetreten worden.

In ihrer Vernehmlassung vom 4. November 2010 schliesst die OZD (Vorinstanz) auf Abweisung der Beschwerde.

E.
Mit Instruktionsverfügung vom 9. November 2010 fordert das Bundesverwaltungsgericht die Vorinstanz auf, die vollständigen Akten (namentlich die Ausfuhrdeklarationen mit den entsprechenden Veranlagungsverfügungen) einzureichen. Mit Instruktionsverfügung vom 26. November 2010 fordert das Bundesverwaltungsgericht die Beschwerdeführerin auf, exemplarisch je zehn erstinstanzliche Veranlagungsverfügungen pro Jahr im Original einzureichen. Diesen Aufforderungen kamen die Parteien fristgerecht nach.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.
1.1. Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt gemäss Art. 31 des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesverwaltungsgericht (VGG, SR 173.32) Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 VwVG. Die vorliegende Beschwerde richtet sich gegen den Beschwerdeentscheid der Zollkreisdirektion Basel vom 10. Juni 2010. Bei Entscheiden dieser Behörde handelt es sich grundsätzlich um Verfügungen im Sinne des VwVG, die gemäss Art. 31 VGG in Verbindung mit Art. 33 Bst. d VGG beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden können. Im Verfahren vor dieser Instanz wird die Zollverwaltung durch die OZD vertreten (Art. 116 Abs. 2 ZG).

1.2. Ob das Bundesverwaltungsgericht allerdings auch funktionell zuständig ist, hängt davon ab, ob die Zollkreisdirektion Basel als Beschwerde-instanz (Art. 116 Abs. 1 ZG) oder in erster Instanz entschieden hat (Art. 116 Abs. 1bis ZG). Zur Behandlung der gegen die Verfügung der Zollkreisdirektion gerichteten Beschwerde ist im ersten Fall das Bundesverwaltungsgericht zuständig, im zweiten Fall die OZD. Die funktionelle Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts ist mit anderen Worten dann gegeben, wenn es über einen Entscheid der Zollkreisdirektion zu befinden hat, welcher sich mit der Beschwerde gegen eine "Verfügung der Zollstelle" (vgl. Art. 116 Abs. 1 ZG) befasst. Folglich stellt sich für die Bejahung der Frage der Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts die Vorfrage, ob im Zusammenhang mit den vorliegend verwendeten Ausfuhrdeklarationen (Formular 11.44) überhaupt *Verfügungen* vorliegen, die bei der Zollkreisdirektion anfechtbar sind (Art. 116 Abs. 1 und 3 ZG).

1.2.1.

1.2.1.1 Auf das *Verfahren* der *Zollveranlagung* findet das VwVG keine Anwendung (Art. 3 Bst. e VwVG). Nach ständiger Rechtsprechung unterliegt das Veranlagungsverfahren den vom Selbstdeklarationsprinzip getragenen besonderen Vorschriften des Zollrechts (statt vieler: Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-3626/2009 vom 7. Juli 2010 E. 2.2 mit weiteren Hinweisen; vgl. auch Botschaft vom 15. Dezember 2003 über ein neues Zollgesetz, in: BBl 2004 567, 612; vgl. BARBARA SCHMID, in: Kocher/Clavadetscher [Hrsg.], Stämpflis Handkommentar Zollgesetz [nachfolgend: Zollkommentar], Bern 2009, Rz. 3 zu Art. 18; BARBARA HENZEN, in: Zollkommentar, a.a.O., Rz. 3 zu Art. 25; vgl. auch unten E. 2.2). Damit wird das gesamte Verfahren von der Gestellung der Waren bei der Zollstelle bis zum Erlass der Veranlagungsverfügung (Art. 38 ZG bzw. Art. 85 ZG) bzw. bis zur Freigabe der gestellten und angemeldeten Waren vom VwVG nicht erfasst (vgl. zum Ganzen: REMO ARPAGAUS, Zollrecht, in: Koller/Müller/Tanquerel/Zimmerli [Hrsg.], Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Band XII, Basel 2007, Rz. 447).

Für das Zollveranlagungsverfahren massgebend sind also die spezialgesetzlichen Bestimmungen des Zollrechts (vgl. Art. 21 ff. ZG), die dem VwVG vorgehen. Das Bundesgericht hat denn auch die Anwendbarkeit von Formvorschriften etwa über die Eröffnung und Begründung von Verfügungen und deren Rechtsmittelbelehrung (Art. 34 VwVG und Art. 35 VwVG) ausdrücklich vom Zollverfahren ausgeschlossen (BGE 101 Ib 99 E. 2a, 100 Ib 8 E. 2a; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1791/2009 vom 28. September 2009 E. 2.2.1; vgl. auch bereits Entscheide der Zollrekurskommission [ZRK] vom 28. Oktober 2003, veröffentlicht in: Verwaltungspraxis der Bundesbehörden [VPB] 68.51 E. 3c und in: Archiv für Schweizerisches Abgaberecht [ASA] 73 573 ff.; vom 13. Februar 1995, in: VPB 61.18 E. 3a). Die aus der Bundesverfassung abgeleiteten Verfahrensgarantien – wie die Gesetzmässigkeit des Verwaltungshandelns, das Willkürverbot sowie der Anspruch auf rechtliches Gehör – sind allerdings dennoch zu beachten (BGE 101 Ib 99 E. 2b; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1791/2009 vom 28. September 2009 E. 2.2; vgl. auch Entscheid der ZRK vom 28. Oktober 2003, a.a.O., E. 3c; MARTIN KOCHER, in: Zollkommentar, a.a.O., Rz. 9 ff. und 24 ff. zu Art. 116; NADINE MAYHALL, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], VwVG, Praxiskommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [nachfolgend: Praxiskommentar], Basel/Genf 2009, N. 39 zu Art. 3). Die zitierte Rechtsprechung erging zwar noch zum alten Zollgesetz vom 1. Oktober

1925 (AS 42 287), die gesetzlichen Grundlagen sind im geltenden ZG inhaltlich allerdings gleich geblieben, so dass kein Anlass besteht, von dieser Rechtsprechung abzuweichen.

1.2.1.2 Das *streitige Zollverfahren* hingegen wird im ZG lediglich in den Grundzügen geregelt. Neben der Regelung des Anfechtungsobjekts und der Zuständigkeit wird in Art. 116 ZG die Frist für die Einreichung einer Beschwerde festgelegt; im Übrigen verweist Art. 116 Abs. 4 ZG ausdrücklich auf die allgemeinen Bestimmungen der Bundesrechtspflege. Auf das Beschwerdeverfahren findet somit grundsätzlich die allgemeine Verfahrensordnung für die Verwaltungsrechtspflege des Bundes Anwendung (ARPAGAUS, a.a.O., N. 447). Entsprechend wird die Erstreckung und die Wiederherstellung der Beschwerdefrist von Art. 116 Abs. 3 ZG durch Art. 22 und Art. 24 VwVG geregelt (vgl. etwa: Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-1118/2010 vom 8. Juli 2010 S. 5, ausführlich: A-3213/2009 vom 7. Juli 2010 E. 1.3, ausführlich: A-1791/2009 vom 28. September 2009 E. 2.2, zum alten Zollgesetz: A-5612/2007 vom 1. März 2010 E. 2.2.3, A-5798/2007 vom 6. Juli 2009 E. 2.7 [worin ohne nähere Ausführungen von der *analogen* Anwendbarkeit von Art. 24 VwVG ausgegangen wurde], A-5104/2007 vom 19. Januar 2009 E. 2.4, A-7801/2007 vom 5. März 2008 E. 3, A-1680/2006 vom 26. November 2007 E. 3.2.1; ebenso bereits die ZRK, vgl. etwa Entscheide der ZRK vom 13. Februar 1995, veröffentlicht in: VPB 61.18 E. 3a und [unpublizierte] E. 3c, 1996-003 vom 3. Juni 1996 E. 2a, 1993-835 vom 24. März 1995 E. 2; für die Lehre: vgl. KOCH, in: Zollkommentar, a.a.O., Rz. 41, Rz. 78 zu Art. 116; ARPAGAUS, a.a.O., N. 447; RAEDERSDORF, in: Zollkommentar, a.a.O., Rz. 4 zu Art. 34).

1.2.2. Mit Blick auf den in Art. 116 Abs. 1 ZG verankerten Rechtsschutz ist vor dem Hintergrund des bisher Gesagten zunächst festzuhalten, dass mit "Verfügungen der Zollstelle" (auch) die *Veranlagungsverfügungen* (gemäss Art. 38 ZG und Art. 85 ZG) gemeint sind. Diese sind bei der Zollkreisdirektion anfechtbar (Art. 116 Abs. 1 ZG). Wie bereits erwähnt (vgl. E. 1.2), ist vorliegend der Frage nachzugehen, ob im Zusammenhang mit den strittigen Ausfuhrdeklarationen derartige – bei der Zollkreisdirektion anfechtbare – *Veranlagungsverfügungen* vorliegen.

Im vorliegenden Fall deklarierte die Beschwerdeführerin ihre Ausfuhren auf dem Formular 11.44 mit der Bezeichnung "Ausfuhrdeklaration für Rohtabak und Tabakfabrikate mit Rückerstattung". Bei dieser "Ausfuhrdeklaration" handelt es sich um ein von der Zollverwaltung

vorgedrucktes, dreiteiliges Formular, mit dem die Zollpflichtigen ihre Waren selbst zu deklarieren haben. Das Formular ist in den entsprechenden Feldern mit Stempel und Unterschrift des Deklaranten sowie des Exporteurs zu versehen. Die "Annahme" der Zolldeklaration durch die Zollbehörde wird durch den Amtsstempel des Zolls sowie durch die Unterschrift des Zollbeamten im entsprechenden Feld bestätigt. Der als "Original" bezeichnete Formular-Abschnitt trägt den Buchstaben A, die als "Doppel" bezeichneten, identisch gestalteten Abschnitte tragen die Buchstaben B und C. Diese werden ebenfalls mit Amtsstempel der Zollstelle und Unterschrift des Beamten versehen. Das Original A verbleibt nach Angaben der OZD bei der Zollstelle, welche dieses an die Sektion Tabak und Bierbesteuerung sendet, zwecks Bearbeitung des Rückerstattungsgesuches betreffend Tabaksteuer. Die Doppel B und C werden dem Zollpflichtigen ausgehändigt. Das Doppel B dient dem Empfänger zur Rückforderung der Tabaksteuer. Das Doppel C wird – wiederum nach Angaben der OZD – als "eigentliche Veranlagungsverfügung" betrachtet. Dieses wird allerdings weder als "Veranlagungsverfügung" oder "Verfügung" bezeichnet, noch enthält es eine Rechtsmittelbelehrung.

1.2.3. Ausführungsgemäss untersteht das Zollveranlagungsverfahren nicht dem VwVG und muss deshalb auch nicht den formellen Anforderungen dieses Gesetzes genügen; namentlich ist eine Rechtsmittelbelehrung nicht zwingend erforderlich (E. 1.2.1.1). Wenn also die vorliegend strittigen Doppel C, d.h. nach Ausführungen der Vorinstanz die "eigentlichen Veranlagungsverfügungen", weder mit dieser Bezeichnung noch mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen sind, ist dies gemäss konstanter Rechtsprechung nicht zu beanstanden. Der von der Zollmeldepflichtigen deklarierte Inhalt des entsprechenden Formulars und die daraus allenfalls fliessenden Rechte und Pflichten werden mit der Annahme durch die Zollstelle, d.h. durch die Beisetzung des Amtsstempels (vgl. RAEDERSDORF, in: Zollkommentar, a.a.O., Rz. 3 zu Art. 33; vgl. auch Entscheid der ZRK vom 28. Oktober 2003, veröffentlich in: VPB 68.51 E. 5b, wonach durch die Beisetzung des Amtsstempels die Zolldeklaration bestätigt werde, was für deren hoheitliche Annahme genüge), verbindlich festgelegt (vgl. Art. 33 Abs. 1 ZG). Die strittigen – durch das Zollamt angenommenen – Ausfuhrdeklarationen stellen somit "Verfügungen der Zollstelle" dar, die bei der Zollkreisdirektion angefochten werden können. Das Bundesverwaltungsgericht ist folglich zur Beurteilung der Beschwerdeentscheide der Zollkreisdirektion auch funktionell zuständig (vgl. oben E. 1.2).

Dennoch sei an dieser Stelle angemerkt, dass es aufgrund der vorhandenen technischen Möglichkeiten ein Leichtes wäre, auf dem Formular den entsprechenden Vermerk anzubringen, wonach es sich bei der durch die Zollstelle angenommenen Ausfuhrdeklaration (Doppel C) um eine "Veranlagungsverfügung" handelt und diese mit einer Rechtsmittelbelehrung zu versehen. Auch im Rahmen des zollrechtlichen "Massenverfahrens" wären die entsprechenden Hinweise ohne erheblichen Verwaltungsmehraufwand denkbar. Insbesondere unter den Gesichtspunkten, dass zum einen ein als "Doppel" bezeichnetes Formular die verfahrensrechtlich entscheidende Veranlagungsverfügung darstellt (ob es sich beim Original A und dem Doppel B nach Auffassung der Vorinstanz ebenfalls um "Veranlagungsverfügungen" handelt, ist aufgrund ihrer Ausführungen unklar, braucht aber hier nicht geklärt zu werden), und dass zum andern den identisch gestalteten Abschnitten unterschiedliche Funktionen in – mit den Worten der OZD – "separaten und nicht miteinander verbundenen Verfahren" zu kommen (vgl. auch oben E. 1.2.2), wäre ein entsprechender Hinweis hilfreich und würde die Rechtssicherheit erhöhen.

1.3. Anfechtungsobjekt in einem Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht bildet regelmässig der angefochtene, vorinstanzliche Entscheid, soweit er im Streit liegt. Vorliegend ist noch strittig, ob die Vorinstanz auf den von der Beschwerdeführerin eingereichten "recours" zu Recht nicht eingetreten ist. Mit Beschwerde gegen einen solchen Nichteintretensentscheid kann nur geltend gemacht werden, die Vorinstanz sei zu Unrecht auf das eingereichte Rechtsmittel nicht eingetreten. Damit bleibt das Anfechtungsobjekt auf die Eintretensfrage beschränkt, deren Verneinung als Verletzung von Bundesrecht mit Beschwerde gerügt werden kann. Die beschwerdeführende Partei kann entsprechend nur die Anhandnahme beantragen, nicht aber die Änderung oder Aufhebung der angefochtenen Verfügung verlangen; auf materielle Begehren ist nicht einzutreten (statt vieler: Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-5798/2007 vom 6. Juli 2009 E. 1.4, A-5104/2007 vom 19. Januar 2009 E. 1.3; ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Basel 2008, N. 2.164). Auf die vorliegende Beschwerde ist folglich nicht einzutreten, soweit mit ihr über die Eintretensfrage hinaus auch die Rechtmässigkeit einer allfälligen Zollnachforderung bestritten wird.

Auf die im Übrigen form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten (siehe aber E. 4.1).

1.4. Das Verfahren wird in einer der vier Amtssprachen geführt, in der Regel in der Sprache, in der die Parteien ihre Begehren gestellt haben oder stellen würden (Art. 33a Abs. 1 VwVG). Im Beschwerdeverfahren ist die Sprache des angefochtenen Entscheids massgebend. Verwenden die Parteien eine andere Amtssprache, so kann das Verfahren in dieser Sprache geführt werden (Art. 33a Abs. 2 VwVG). Die "Kann-Vorschrift" gibt der Behörde ein gewisses Ermessen. Bei dessen Ausübung hat der Spruchkörper alle relevanten Umstände zu berücksichtigen, wie beispielsweise die infrage stehenden Interessen, die Prozessökonomie, die Verfahrensbeschleunigung sowie insbesondere das aus Art. 29 Abs. 1 BV abgeleitete Gebot der Waffengleichheit und das Prinzip der "Fairness" (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-3067/2008 vom 2. September 2010 E. 1.1.3; vgl. BERNARD MAITRE/VANESSA THALMANN [SAID HUBER], in: Praxiskommentar, a.a.O., N. 18 zu Art. 33a; zur Garantie des fairen Verfahrens: BGE 133 I 1 E. 5.3, 131 I 272 E. 1.3.2,131 II 169 E. 2.2.3).

Im vorliegenden Fall erging der angefochtene Entscheid in französischer Sprache. Im Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht liess sich die Beschwerdeführerin in dieser Sache erstmals anwaltlich vertreten. Die bei der angerufenen Instanz eingereichte Beschwerdeschrift wurde in deutscher Sprache verfasst. Die Vorinstanz, von der ohnehin angenommen wird, dass sie in den verschiedenen Amtssprachen arbeiten kann, hat sich ohne Weiteres in deutscher Sprache vernehmen lassen. Nach Abwägung aller involvierten Interessen legt das Bundesverwaltungsgericht Deutsch als Verfahrenssprache fest.

2.

2.1. Waren, die ins Zollgebiet oder aus dem Zollgebiet verbracht werden, sind zollpflichtig und müssen nach dem ZG sowie nach dem Zolltarifgesetz vom 9. Oktober 1986 (ZTG, SR 632.10) veranlagt werden (Art. 7 ZG, "Zollpflicht"). Grundlage der Zollveranlagung ist die Zollanmeldung (Art. 18 Abs. 1 ZG). Der Zollbetrag bemisst sich nach Art, Menge und Beschaffenheit der Ware im Zeitpunkt, in dem sie der Zollstelle angemeldet wird und den Zollansätzen und Bemessungsgrundlagen, die im Zeitpunkt der Entstehung der Zollschuld gelten (Art. 19 Abs. 1 Bst. a und b ZG). Ausnahmen von der Zollpflicht bedürfen einer ausdrücklichen gesetzlichen oder staatsvertraglichen

Grundlage (Art. 8 ZG, "Zollfreie Ware"). Auf Waren, die im Ausfuhrtarif nicht aufgeführt sind, wird bei der Ausfuhr kein Zoll erhoben (vgl. Art. 5 Abs. 1 ZTG).

2.2. Das Zollverfahren ist vom Selbstdeklarationsprinzip bestimmt (vgl. Art. 18 ZG i.V.m. Art. 25 ZG). An die zollanmeldepflichtige Person werden hinsichtlich ihrer Sorgfaltspflichten hohe Anforderungen gestellt. Ihr obliegt die Verantwortung für eine ordnungsgemässe – d.h. vollständige und richtige Zollanmeldung – ihrer grenzüberschreitenden Warenbewegungen (vgl. statt vieler: Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-3626/2009 vom 7. Juli 2010 E. 2.2 mit weiteren Hinweisen; vgl. auch oben E. 1.2.1.1). Insbesondere hat die zollanmeldepflichtige Person selbst das gewünschte Zollverfahren zu wählen und die Ware entsprechend anzumelden (vgl. Art. 47 Abs. 1 ZG). Zu den wählbaren Zollverfahren zählen u.a. das Verfahren der aktiven Veredelung (Art. 47 Abs. 2 Bst. e ZG), das Verfahren der passiven Veredelung (Art. 47 Abs. 2 Bst. f ZG) sowie das Ausfuhrverfahren (Art. 47 Abs. 2 Bst. g ZG).

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; vgl. oben E. 2.2). Wer dieses Verfahren beanspruchen will, bedarf hierfür einer Bewilligung der Zollverwaltung. Die Bewilligung kann mit Auflagen verbunden und namentlich mengenmässig und zeitlich beschränkt werden (Art. 59 Abs. 2 ZG).

Im Verfahren der aktiven Veredelung werden die Einfuhrzollabgaben in der Regel im 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). 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).

2.4. Die von der Zollstelle angenommene Zollanmeldung ist für die anmeldepflichtige Person verbindlich bzw. unabänderlich. Die Zollverwaltung legt Form und Zeitpunkt der Annahme fest (Art. 33 Abs. 1 und 2 ZG). Die anmeldepflichtige Person kann aber die durch die Zollbehörde angenommene Zollanmeldung unter bestimmten Voraussetzungen berichtigen oder zurückziehen (Art. 34 Abs. 1 ZG). Innerhalb von 30 Tagen ab dem Zeitpunkt, in dem die Waren den Gewahrsam der Zollverwaltung verlassen haben, kann die anmeldepflichtige Person der Zollstelle ein schriftliches und unterzeichnetes Gesuch um Änderung der Veranlagung einreichen; gleichzeitig muss sie eine berichtigte Zollanmeldung einreichen (Art. 34 Abs. 3 ZG, vgl. RAEDERSDORF, in: Zollkommentar, a.a.O., Rz. 13 zu Art. 34). Die Zollstelle gibt dem Gesuch unter im Gesetz definierten Bedingungen statt (vgl. Art. 34 Abs. 4 ZG). Zweck dieser Bestimmung ist es, dass angenommene Zollanmeldungen – sofern die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt sind – auf eine unkomplizierte Weise und ohne zusätzliche formelle Anforderungen wie im Beschwerdeverfahren nach VwVG berichtigt werden können (RAEDERSDORF, in: Zollkommentar, a.a.O., Rz. 5 zu Art. 34). Berichtigungsanträge für Waren, die den Zollgewahrsam allerdings seit mehr als 30 Tagen verlassen haben, sind als Beschwerden nach VwVG zu behandeln, also als Beschwerden gegen die Veranlagungsverfügung (vgl. Art. 116 Abs. 3 ZG; RAEDERSDORF, in: Zollkommentar, a.a.O., Rz. 4 zu Art. 34). Die Frist für die erste Beschwerde gegen die Veranlagung beträgt 60 Tage ab dem Ausstellen der Veranlagungsverfügung (Art. 116 Abs. 3 ZG).

2.5. Die Möglichkeit der Wiederherstellung sowohl der gesetzlichen als auch der behördlichen Fristen ist ein allgemeiner Rechtsgrundsatz (BGE 117 Ia 301, 108 V 109; BERNARD MAITRE/VANESSA THALMANN/FABIA BOCHSLER, in: Praxiskommentar, a.a.O., N. 1 zu Art. 24). Eine Wiederherstellung erfolgt aber nur dann, wenn die gesuchstellende Person oder ihr Vertreter unverschuldet davon abgehalten worden ist, innert Frist zu handeln. Hierfür muss sie innert dreissig Tagen seit Wegfall des Hindernisses ein begründetes Begehren um Wiederherstellung einreichen und zugleich die versäumte Rechtshandlung nachholen (Art. 24 VwVG). Ein Versäumnis gilt als unverschuldet, wenn der betroffenen Person keine Nachlässigkeit vorgeworfen werden kann und objektive Gründe, d.h. solche, auf die sie keinen Einfluss nehmen kann, vorliegen. Nicht als unverschuldete Hindernisse gelten namentlich Unkenntnis der gesetzlichen Vorschriften, Arbeitsüberlastung, Ferienabwesenheit oder organisatorische

Unzulänglichkeiten (vgl. statt vieler: Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-5798/2007 vom 6. Juli 2009 E. 2.7, A-1715/2006 vom 9. November 2007 E. 2.5 mit Hinweisen; vgl. auch MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 2.139).

3.

3.1.

3.1.1. In verfahrensrechtlicher Hinsicht behauptet die Beschwerdeführerin zunächst einen Verstoss gegen die Zuständigkeitsordnung von Art. 34 ZG. Ihrer Auffassung nach hätte die Zollstelle ihren – im "untechnischen" Sinn bezeichneten – "recours" (vgl. oben Bst. C) als Gesuch um Berichtigung der Ausfuhrdeklarationen entgegennehmen und selber bearbeiten müssen. Somit hätte diese auch im Falle einer Ablehnung einen entsprechenden Entscheid zu treffen gehabt. Durch die Beurteilung des Berichtigungsgesuchs durch die Zollkreisdirektion Basel sei der Instanzenzug zu Unrecht verkürzt worden. In diesem Zusammenhang argumentiert die Beschwerdeführerin zudem, sie sei zur Anfechtung der Veranlagungsverfügung bei der Zollkreisdirektion mangels Beschwer (gemäss Art. 48 VwVG) gar nicht legitimiert gewesen, da ihre Ausfuhren zu keiner Abgabepflicht geführt hätten und sie folglich keine finanziellen Folgen zu tragen gehabt habe.

3.1.2. Im vorliegenden Fall sind unbestrittenermassen ausschliesslich noch jene 1367 Veranlagungsverfügungen strittig, die vor dem 17. Januar 2010 ausgestellt worden sind. Das "Berichtigungsgesuch" ist nicht innert der in Art. 34 Abs. 3 ZG verankerten 30-tägigen Frist (vgl. E. 2.4) gestellt worden, nachdem die Waren den Gewahrsam der Zollverwaltung verlassen haben. Eine Berichtigung kam folglich nicht mehr in Frage.

In diesen Fällen ist das Berichtigungsgesuch aber als Beschwerde gegen die Veranlagungsverfügungen zu behandeln (vgl. E. 2.4 und nachfolgend E. 3.2). Es ist deshalb nicht zu beanstanden, wenn die Zollstelle die Eingabe der Beschwerdeführerin an die hierfür zuständige Zollkreisdirektion zu Behandlung weitergeleitet hat. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin war die Zollstelle bei dieser Sach- und Rechtslage nicht verpflichtet, einen entsprechenden, das Berichtigungsgesuch (abweisenden) Entscheid selbst auszufällen. Im Übrigen kann die Zollstelle auch von sich aus (z.B. in schwierigen Fällen sowie in Fällen, die ein spezielles Fachwissen erfordern, oder wenn sie

dies möchte) die Entscheidkompetenz im Zusammenhang mit der Berichtigung gemäss Art. 34 ZG an die Zollkreisdirektion übertragen (vgl. RAEDERSDORF, in: Zollkommentar, a.a.O., Rz. 19 zu Art. 34). Eine Verletzung der verfahrensrechtlichen Zuständigkeitsordnung liegt folglich nicht vor.

Der beschwerdeführerische Einwand, sie sei zur Anfechtung der Veranlagungsverfügungen bei der Zollkreisdirektion nicht beschwert gewesen, betrifft nicht die hier Gegenstand bildende Eintretensthematik (vgl. E. 1.3). Wenn die Beschwerdeführerin in diesem Zusammenhang zudem argumentiert, die definitiven Veranlagungsverfügungen des aktiven Veredelungsverkehrs seien noch hängig, weshalb die Ausfuhrdeklarationen gestützt auf Art. 34 Abs. 2 ZG problemlos noch berichtigt bzw. "formell richtig gestellt" werden könnten, so vermischt sie das Verfahren des aktiven Veredelungsverkehrs mit den verschiedenen, innerhalb jenes Verfahrens allenfalls ablaufenden Rechtsmittelverfahren und verkennt sie den Verfügungscharakter der Ausfuhrdeklaration bzw. der Veranlagungsverfügung.

3.1.3. Die Beschwerde ist in diesem Punkt deshalb abzuweisen.

3.2.
3.2.1. Da die jeweiligen Fristen für eine Berichtigung abgelaufen waren (vgl. E. 3.1.2), leitete die Zollstelle den "recours" zu Recht an die hierfür zuständige Zollkreisdirektion (vgl. E. 1.2) weiter, welche diesen richtigerweise als Beschwerde gegen die jeweiligen Veranlagungen entgegennahm. Die Frist für die Beschwerde gegen die Veranlagung beträgt 60 Tage und läuft ab dem Ausstellen der jeweiligen Veranlagungsverfügung (vgl. E. 2.4). Mit Recht betrachtete die Vorinstanz folglich die Beschwerde als verspätet mit Bezug auf all jene Warensendungen ins Ausland, die vor dem 17. Januar 2010 erfolgten. Soweit solche Ausfuhren betroffen waren, ist die Vorinstanz zu Recht auf die Beschwerde nicht eingetreten.

3.2.2. Die vorliegende Beschwerde ist in diesem Punkt folglich abzuweisen.

4.
Es bleibt, auf die übrigen Argumente der Beschwerdeführerin einzugehen, soweit sie nicht bereits durch die vorangehenden Erwägungen ausdrücklich oder implizit widerlegt sind.

4.1.

4.1.1. Die Beschwerdeführerin rügt weiter, die Verweigerung der Berichtigung der Ausfuhrdeklarationen im noch nicht abgeschlossenen Verfahren des aktiven Veredelungsverkehrs sei überspitzt formalistisch und stelle damit einen Verstoss gegen das aus Art. 29 Abs. 1 BV fliessende Verbot des überspitzten Formalismus dar. Die Verweigerung der Berichtigung führe bei ihr zu einem erheblichen Mehraufwand bei der Erbringung des Ausfuhrnachweises und würde in Fällen der Beweislosigkeit dazu führen, dass der importierte und in veredelter Form wieder ausgeführte Tabak zu Unrecht mit der Einfuhrzollabgabe belastet werde. Die Bewilligungen zur aktiven Veredelung würden zudem explizit die Verwendung des Formulars 11.44 vorschreiben, obwohl auf diesem Formular eine eigene Spalte für die Angabe der Bewilligungsnummer fehle. Das Erfordernis der Verwendung der Bewilligungsnummer bei der Wiederausfuhr sei zudem in keiner Rechtsquelle enthalten, sondern sei nur im Formular 47.81 erwähnt. Dieses Formular sei als Verwaltungsverordnung somit eine blosse Ordnungsvorschrift und für gerichtliche Behörden nicht verbindlich.

4.1.2. Wie bereits ausgeführt, hat die Beschwerdeführerin die Fristen zur Berichtigung sowie zur Anfechtung der Veranlagungsverfügungen nicht eingehalten (E. 3.1 und E. 3.2). An diese gesetzlich verankerten Fristen hat sich die rechtsanwendende Behörde zu halten. Unter diesen Voraussetzungen ist der Vorwurf, die Vorinstanz handle überspitzt formalistisch, wenn sie die Berichtigung der Veranlagungsverfügungen verweigere, bereits im Ansatz verfehlt (vgl. auch Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1118/2010 vom 8. Juli 2010 S. 5).

Der Vorwurf der unsachgemässen Gestaltung des Formulars 11.44 hinsichtlich der fehlenden, eigenen Spalte für die verlangte Deklaration der Bewilligungsnummer sowie die Frage, ob deren Nennung auf der Ausfuhrdeklaration für den ordnungsgemässen Abschluss des Verfahrens im aktiven Veredelungsverkehr zu Recht eine – wie die Beschwerdeführerin es formuliert – "materiellrechtliche Voraussetzung" darstellt bzw. ob für diese Auflage die gesetzliche Grundlage fehlt, gehen ebenfalls über die Eintretensfrage hinaus und bilden nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens. Dasselbe gilt für die Frage, ob – wie die Beschwerdeführerin vorbringt – die fristgerechte Ausfuhr im Verfahren der aktiven Veredelung allenfalls auch auf andere Weise als mit dem Hinweis auf die Bewilligungsnummer im Formular 11.44 nachgewiesen werden kann. Diese Vorwürfe sind gegebenenfalls in einem allfälligen

Verfahren gegen die den aktiven Veredelungsverkehr abschliessende Veranlagungsverfügung zu erheben.

4.1.3. Auf die Beschwerde ist in diesem Punkt deshalb nicht einzutreten (E. 1.3).

4.2.

4.2.1. Schliesslich macht die Beschwerdeführerin geltend, die Frist für die Beschwerdeerhebung an die Zollkreisdirektion sei wieder herzustellen. Das Auftreten des EDV-Fehlers in der Nacht vom 15. auf den 16. Dezember 2008 sei für alle betroffenen und zuständigen Personen der Beschwerdeführerin weder erkennbar noch vorhersehbar gewesen, womit ein zulässiger Wiederherstellungsgrund vorläge. Diesen Fehler habe sie am 16. März 2010 erkannt und daraufhin am 18. März 2010 fristgerecht reagiert und die versäumte Rechtshandlung nachgeholt.

4.2.2. Während die Vorinstanz in ihrem Entscheid Art. 24 VwVG noch für anwendbar hält, wird in der Vernehmlassung argumentiert, dass aufgrund des in Art. 3 Bst. e VwVG verankerten Ausschlusses diese Bestimmung keine Anwendung finde. Den Zollmeldepflichtigen stünde dafür das Instrument der Berichtigung gemäss Art. 34 ZG zur Verfügung und zudem sähe das ZG zur Beschwerde gegen die Veranlagungsverfügung – entgegen der allgemeinen Frist von 30 Tagen gemäss VwVG – eine längere Frist von 60 Tagen vor.

4.2.3. Das Bundesverwaltungsgericht ist wiederholt von der Anwendbarkeit von Art. 24 VwVG im Beschwerdeverfahren gegen die Veranlagungsverfügung ausgegangen. Im Beschwerdeverfahren findet grundsätzlich die allgemeine Verfahrensordnung für die Verwaltungsrechtspflege des Bundes Anwendung. Davon geht auch die Lehre aus (vgl. zum Ganzen E. 1.2.1.2). Es besteht trotz der Neufassung der Korrekturmöglichkeiten im geltenden ZG kein Anlass, von dieser Rechtsprechung abzuweichen.

4.2.4. Die von der Beschwerdeführerin angeführten Schwierigkeiten mit der EDV vermögen allerdings eine Fristwiederherstellung nicht zu rechtfertigen, sind sie letztlich doch auf organisatorische Unzulänglichkeiten zurückzuführen (vgl. E. 2.5), die der Beschwerdeführerin zuzuschreiben sind. Wie die Vorinstanz zudem richtig ausführt, waren wohl die Probleme mit dem Computerprogramm zwar der Grund für das Unterlassen der Deklaration der

Bewilligungsnummer auf dem Formular 11.44, nicht aber ursächlich für das Verpassen der Beschwerdefrist. Zudem hatte die Beschwerdeführerin vom Fehlen der Bewilligungsnummern auf den Ausfuhrdeklarationen bereits seit dem 8. Oktober 2009 Kenntnis (vgl. Bst. B) und nicht erst seit dem 16. März 2010. Auf die Prüfung der übrigen Voraussetzungen von Art. 24 VwVG (vgl. E. 2.5) kann bereits aus diesen Gründen verzichtet werden.

4.2.5. Die Beschwerde ist in diesem Punkt ebenfalls abzuweisen.

5.
Aufgrund dieser Erwägungen ist die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Die Beschwerdeführerin hat als unterliegende Partei die Verfahrenskosten im Umfang von Fr. 8'000.-- zu tragen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Sie werden mit dem von ihr in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss verrechnet. Eine Parteientschädigung ist nicht zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.

2.
Die Verfahrenskosten im Umfang von Fr. 8'000.-- werden der Beschwerdeführerin auferlegt und mit dem von ihr in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss verrechnet.

3.
Eine Parteientschädigung wird nicht zugesprochen.

4.
Dieses Urteil geht an:

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

Der vorsitzende Richter: Die Gerichtsschreiberin:

Daniel Riedo Iris Widmer

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: