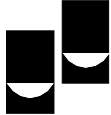


Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung II
B-6848/2008
{T 0/2}

Urteil vom 2. Juni 2010

Besetzung

Richter Ronald Flury (Vorsitz), Richter Jean-Luc Baechler, Richterin Eva Schneeberger.
Gerichtsschreiber Jürg Studer

Parteien

A._____,
Beschwerdeführerin,

gegen

Bundesamt für Landwirtschaft BLW,
Mattenhofstrasse 5, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Verwaltungsmassnahmen.

Sachverhalt:**A.**

Die A._____ (Beschwerdeführerin) mit Sitz in B._____ hat die Förderung der Milchproduktion und -verwertung in der Ostschweiz zum Zweck. Für die Käseproduktion ist die C._____ AG, Pfäffikon SZ, zuständig. Die D._____ GmbH, Benken, übernimmt von der C._____ AG die konsumreifen Käse und bringt diese in den Handel.

A.a Am 27. Juli 2007 ersuchte die Beschwerdeführerin das Bundesamt für Landwirtschaft (Vorinstanz) um Bewilligung einer Mehrmenge von 12 Mio. kg für das Milchjahr 2007/08. Der Projektbeschrieb sah den Verkauf der Mehrmilchmenge im Ausland als Grosslochhartkäse unter der Bezeichnung „Lo Svizzero“, „Wick Switzerland“ bzw. als Schmelzrohware oder Reibkäse vor.

A.b Die Vorinstanz trat auf das Gesuch vom 27. Juli 2007 nicht ein. Sie begründete den Entscheid dahingehend, dass insbesondere die Bedingungen des Mehrmengengesuchs im Zusammenhang mit der Produktbezeichnung und Unterscheidung zwischen Grosslochhartkäse und Emmentaler für das Milchjahr 2006/07 nicht eingehalten wurden. Mit Verfügung vom 8. August 2007 schloss sie die Beschwerdeführerin zudem von der Gewährung von Mehrmilchmengen für die Milchjahre 2007/08 und 2008/09 aus.

A.c Daraufhin reichte die Beschwerdeführerin am 21. September 2007 ein neues Verarbeitungs- und Vermarktungskonzept für die Mehrmilchmenge ein und ergänzte dieses nach Rücksprache mit der Vorinstanz am 17. Oktober 2007.

A.d Anlässlich einer Besprechung vom 26. Oktober 2007 verpflichtete sich die Beschwerdeführerin gegenüber der Vorinstanz namentlich (1) Emmentalerkäse nur noch bis am 30. Juni 2008 mit Folien mit der gemeinsamen Bezeichnung „Emmentaler“ und „Lo Svizzero“ zu versehen und (2) für Grosslochhartkäse ab dem 1. Juli 2008 nur noch Folien mit den Bezeichnungen „Lo Svizzero“, „Wick Switzerland“ oder „Alpenswiss“ zu verwenden.

A.e Mit Verfügung vom 26. Februar 2008 sprach die Vorinstanz der Beschwerdeführerin für das laufende Milchjahr eine Mehrmenge von 8 Mio. kg Milch zu. Zur Gewährleistung der Unterscheidung von

Grosslochhartkäse und Emmentaler knüpfte sie an die Erteilung der Mehrmenge verschiedene Bedingungen:

- a) sämtliche aus der Basismenge und der Mehrmenge produzierten Grosslochhartkäse sind bei der Fabrikation mit einer laibdeckenden Etikette zu versehen;
- b) diese Grosslochhartkäse-Laibetikette hat sich spätestens ab 15. März 2008 grafisch, farblich, bezüglich Text und Fantasienamen eindeutig und für den Abnehmer klar erkennbar von derjenigen, welche für den Emmentaler verwendet wird, zu unterscheiden;
- c) auf den vorverpackten Grosslochhartkäse-Stücken muss die Laibetikette jeweils noch sichtbar sein;
- d) die Schrumpffolie, die Etiketten und die Kartonverpackungen unterscheiden sich ebenfalls von denjenigen für den Emmentaler und entsprechen den unter b) aufgeführten Unterscheidungskriterien;
- e) die entsprechend den unter b) genannten Kriterien geänderten Laibetiketten sowie das geänderte Verpackungsmaterial und die Etiketten müssen bis spätestens am 15. März 2008 im Besitz des BLW sein;
- f) der Hinweis „Bezeichnung in der EU: Emmentaler“ darf weder auf den Rechnungen, Lieferscheinen, Zolldokumenten oder Etiketten für Grosslochhartkäse angebracht werden.

Des Weiteren musste für den Export des Grosslochhartkäses die Zolltarifnummer und der Schlüssel für „übriger Hartkäse“ und nicht diejenigen für Emmentaler verwendet werden.

A.f Mit Faxeingabe vom 7. März 2008 ersuchte die Beschwerdeführerin die Vorinstanz die Frist zur Benützung der bisherigen Etiketten Lo Svizzero/Emmentaler bis Ende des laufenden Milchjahres zu verlängern und den aus der Mehrmenge hergestellten Schmelzroh- und Industriereibkäse von der Etikettierungspflicht auszunehmen. Die Vorinstanz lehnte das Gesuch mit Verfügung vom 14. März 2008 ab.

A.g Mit Gesuch vom 29. April 2008 gelangte die Beschwerdeführerin an die Vorinstanz und beantragte für das Milchjahr 2008/2009 eine Mehrmenge von 12 Mio. kg Milch. Die Verwertung der beantragten Mehrmenge sollte im Rahmen des im Milchjahr 2007/2008 begonnenen Projektes stattfinden. Gemäss Projektbeschreibung war die Herstellung von Grosslochhartkäse „Lo Svizzero“ oder „Wick Switzerland“ sowie einem Teil Schmelzrohware oder Reibkäse für den Verkauf im Ausland geplant.

A.h Am 3. Juni 2008 führte die Vorinstanz bei der C._____ AG eine Kontrolle durch. Nach dem von beiden Parteien unterzeichneten Kontrollblatt wurden verschiedene Bedingungen der Mehrmengenverfügung vom 28. Februar 2008 nicht eingehalten. Namentlich war der

aus der Mehrmenge hergestellte Grosslochhartkäse nach der Fabrikation nicht mit einer laibdeckenden Etikette versehen und verfügbare Folien für den Grosslochhartkäse sowie entsprechendes Verpackungsmaterial konnten der Vorinstanz nicht vorgelegt werden. Die Vertreter der Beschwerdeführerin stellten die Verwendung der neuen Etiketten spätestens ab 1. Juli 2008 in Aussicht.

A.i Mit E-Mail vom 1. Juli 2008 stellte die Vorinstanz gegenüber der Beschwerdeführerin fest, dass der Export und die Produktion von Emmentaler gegenüber Grosslochhartkäse in der Zeitspanne November 2007 bis April 2008 diametral verlaufen sei. Bei einer angenommenen Reifezeit von 3 Monaten sei im genannten Zeitraum Emmentaler im Umfang von 744'797 kg exportiert aber nur 198'200 kg produziert worden; dagegen sei die Produktion von Grosslochhartkäse mit 604'321 kg gegenüber dessen Export von 271'116 kg wesentlich grösser gewesen. Die Vorinstanz verlangte daher Auskunft über den Verkauf von Emmentaler und Grosslochhartkäse von der C. _____ AG an die D. _____ GmbH sowie über allfällige Käsezukäufe und die Inlandverkäufe beider Käse. Die verlangten Unterlagen wurden der Vorinstanz nicht zugestellt.

A.j Am 2. Juli 2008 erfolgte im Auftrag der Vorinstanz am Zollamt St. Margrethen eine erste Kontrolle des durch die D. _____ GmbH zum Export bestimmten Käses. Dabei wurde festgestellt, dass die Rechnung der C. _____ AG zwar die Bezeichnungen „Schweizer Käse“ und „Emmentaler“ auswies. Die Anmeldung am Zoll erfolgte jedoch ausschliesslich unter der Bezeichnung „Emmentaler“ und der dazugehörigen Zolltarif-Nummer. Neben abgepackten Käsestücken ohne Laibetiketten wurden auch in Schrumpffolien verpackte Käsestücke mit der gemeinsamen Bezeichnung „Lo Svizzero“ und „Emmentaler“ vorgefunden. Weitere Kontrollen fanden zwischen dem 4. Juli 2008 und dem 26. September 2008 an diversen Zollämtern statt. Dabei wurden immer wieder Käselaibe ohne laibdeckende Etikette oder Käsestücke mit der Folie „Lo Svizzero“ und „Emmentaler“ vorgefunden.

A.k Mit Schreiben vom 31. Juli 2008 stellte die Vorinstanz der Beschwerdeführerin einen Verfügungsentwurf betreffend Widerruf der Mehrmengenverfügung vom 26. Februar 2008 sowie Ablehnung des Mehrmengengesuchs für das Milchjahr 2008/2009 vom 29. April 2008 zu.

Die Beschwerdeführerin bestritt mit Stellungnahme vom 2. September 2008 die von der Vorinstanz vorgebrachten Vorwürfe vollumfänglich.

A.I Mit Verfügung vom 26. September 2008 entzog die Vorinstanz der Beschwerdeführerin die Mehrmenge für das Milchjahr 2007/2008, lehnte das Gesuch für eine Mehrmenge im Milchjahr 2008/2009 ab und auferlegte ihr eine Ordnungsbusse von Fr. 620'000.-.

B.

Mit Beschwerde vom 29. Oktober 2008 gelangte die Beschwerdeführerin an das Bundesverwaltungsgericht und beantragt die Aufhebung der Verfügung der Vorinstanz vom 26. September 2008 und die Erteilung einer Mehrmenge von 12 Mio. kg für das Milchjahr 2008/2009. Eventualiter sei die Sache zur Bewilligung des Mengengesuchs an die Vorinstanz zurückzuweisen, subeventualiter sei die Sache zur Neuurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

Zur Begründung wird hauptsächlich angeführt, die Beschwerdeführerin habe sich nicht über die ihr anlässlich des Inspektionsbesuchs vom 3. Juni 2008 eingeräumte Umstellungsfrist bis anfangs Juli hinweggesetzt oder Käse bewusst falsch und vorsätzlich deklariert. Die einzelnen Falschdeklarationen seien einerseits auf Lieferverzögerungen der neuen Etiketten und Schrumpffolien für Grosslochhartkäse sowie andererseits auf ein Versehen eines Mitarbeiters, welcher die alten statt die neuen Folien verwendet habe, zurückzuführen. Die von der Vorinstanz angeführte Diskrepanz zwischen Produktions- und Exportzahlen gehe fehl, zumal die D. _____ GmbH als Händlerin aufgrund der damaligen Marktlage Grosslochhartkäse zurückgehalten und wegen grosser Nachfrage Emmentaler von fremden Käsereien zu- und weiterverkauft habe. Sodann taxiere der Zoll den als „Lo Svizzero“ bezeichneten Grosslochhartkäse – aufgrund seines typischen Aussehens – als Emmentaler und ändere den Schlüssel eigenmächtig von 994 auf 911.

Die Betrachtung eines halben Milchjahres ergebe zudem ein verfälschtes Bild. Die Beschwerdeführerin legt diesbezüglich eine eigene Statistik vor. Nach dieser überstiegen im Milchjahr 2007/2008 die Exporte von Emmentaler die eigene Produktion um 190'988 kg und beim Grosslochhartkäse um 380'600 kg. Zum Beweis für die von Dritten eingekauften Mengen Emmentaler reicht die Beschwerdeführerin sodann Lieferbelege mit abgedeckten Lieferantennamen, Käse-

bezeichnungen und Zahlen ein. Die Beschwerdeführerin befürchtet, ohne Abdeckung der Namen würde die Vorinstanz der Sortenorganisation Emmentaler Switzerland den Namen des Emmentaler-Lieferanten preisgeben.

Die Beschwerdeführerin rügt zudem die Unverhältnismässigkeit der von der Vorinstanz verfügten Massnahmen, zumal diese in dem von der Vorinstanz vorgesehenen Rahmen das Überleben der Beschwerdeführerin in Frage stelle. Der Erlass der Verfügung sei vermutlich als Überreaktion der Vorinstanz, infolge einer problematischen E-Mail-Kommunikation zwischen Hans Reichen, BLW, und Jost Wicki, C. _____ AG, anfangs Juli 2008, zu verstehen. Des Weiteren sei das Mehrmengengesuch für das Milchjahr 2008/2009 zu bewilligen, gebe es doch keine objektiven Vorbehalte gegenüber dem für diese Mehrmenge präsentierten Verarbeitungs- und Vermarktungskonzepts.

C.

Unter Hinweis auf die Akten beantragt die Vorinstanz mit Vernehmlassung vom 25. Februar 2009 die Abweisung der Beschwerde. Des Weiteren führt sie aus, dass es sich bei den von der Beschwerdeführerin eingereichten Lieferbelege, die die Diskrepanzen zwischen Produktions- und Exportzahlen von Emmentaler und Grosslochhartkäse erklären sollten, vorwiegend um Rechnungen der Käserei Risi AG für Lieferungen von Grosslochhartkäse und nicht von Emmentaler handle. Aufgrund der nach wie vor bestehenden Diskrepanz sei davon auszugehen, dass die Beschwerdeführerin bzw. ihre Verwerterin den produzierten Grosslochhartkäse als Emmentaler verkauft habe. Selbst wenn ein Teil des Grosslochhartkäses an Lager genommen worden und folglich auf dem Inlandmarkt verblieben wäre, würde dieser andere Inlandprodukte verdrängen, was ebenfalls den Entzug der Mehrmengenbewilligung zur Folge hätte.

D.

Mit Replik vom 3. Juni 2009 hält die Beschwerdeführerin am Antrag und der Begründung der Beschwerde fest. Im Weiteren rügt sie, die Bestimmungen der Mehrmilchmengenverfügung vom 26. September 2007 gelte nur für das Milchjahr 2007/2008 (1. Mai 2007 bis 30. April 2008). Nachträglich stattgefundene (Zoll-)Kontrollen könnten somit schon aus zeitlicher Hinsicht keine Verletzung der Verfügung darstellen. Lediglich bei der Hälfte von vierzehn dokumentierten Kontrollen durch die Vorinstanz sei ein Verstoss infolge fehlender oder

falsch bezeichneter Etiketten oder Schrumpffolien feststellbar. Die Beschwerdeführerin bringt zudem vor, sie habe den von der Käserei Risi AG in ihren Rechnungen bezeichneten Grosslochhartkäse als Emmentaler exportiert und verkauft. Die Bezeichnung in den Rechnungen sei unerheblich, massgebend sei einzig die Bezeichnung des Käses für den Export. Die Vorinstanz gehe zudem fälschlicherweise davon aus, dass die Beschwerdeführerin auch den aus der Basismenge produzierten Grosslochhartkäse hätte exportieren müssen. Eine Exportpflicht habe gemäss Mehrmilchmengenverfügung lediglich in Bezug auf den aus der Mehrmilchmenge hergestellten Käse bestanden. Den aus der Basismenge hergestellten Grosslochhartkäse habe die Beschwerdeführerin dagegen an Lager nehmen dürfen oder in der Schweiz als Reibkäse oder Schmelzrohware vermarkten dürfen.

E.

Die Vorinstanz hält in ihrer Duplik vom 25. Juni 2009 an den bisherigen Anträgen und Begründungen fest. Sie bestreitet die Behauptung der Beschwerdeführerin, eine Exportpflicht habe lediglich in Bezug auf die aus den 8 Mio. kg Mehrmilchmengen herzustellenden Grosslochhartkäse bestanden. Mehrmengenexporte müssten vielmehr zusätzlich zu den bisherigen Exporten ausgewiesen werden.

Mit Eingabe vom 13. Juli 2009 nimmt die Beschwerdeführerin unaufgefordert Stellung zur Duplik der Vorinstanz.

Auf die erwähnten und weitere Vorbringen wird, soweit sie rechtserheblich sind, in den Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

Das Bundesverwaltungsgericht prüft von Amtes wegen und mit freier Kognition, ob die Prozessvoraussetzungen vorliegen und auf eine Beschwerde einzutreten ist.

1.1 Die angefochtene Verfügung vom 26. September 2008 stützt sich auf die Landwirtschaftsgesetzgebung und damit auf öffentliches Recht des Bundes. Sie stellt eine Verfügung im Sinne von Art. 5 Abs. 1 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember

1968 (VwVG, SR 172.021) dar. Gemäss Art. 166 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Landwirtschaft vom 29. April 1998 (Landwirtschaftsgesetz, LwG, SR 910.1) kann gegen Verfügungen der Bundesämter, die in Anwendung des LwG und seiner Ausführungsbestimmungen ergangen sind, beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde erhoben werden.

1.2 Die Eingabefrist sowie die Anforderungen an Form und Inhalt der Beschwerdefrist sind gewahrt (vgl. Art. 50 sowie 52 Abs. 1 VwVG), und die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen liegen vor.

1.3 Auf die Beschwerde ist daher einzutreten.

2.

Nach Art. 36a Abs. 2 LwG kann der Bundesrat Produzenten und Produzentinnen, die Mitglied einer Organisation nach Art. 8 LwG oder zusammen mit einem bedeutend regionalen Milchverwerter in einer Organisation zusammengeschlossen sind, frühestens auf den 1. Mai 2006 von der Milchkontingentierung ausnehmen, wenn die Organisation:

- a) eine Mengenregelung auf Stufe der Milchproduktion beschlossen hat;
- b) Sanktionen für den Fall festgelegt hat, dass die individuell vereinbarten Mengen überschritten werden; und
- c) Gewähr dafür besteht, dass das Wachstum der produzierten Milchmenge nicht grösser ist als jenes des Mengenbedarfs der hergestellten Produkte.

Mit der Verordnung über den Ausstieg aus der Milchkontingentierung vom 10. November 2004 (VAMK, AS 2004 4915, in Kraft bis 30. April 2009) erliess der Bundesrat die entsprechenden Ausführungsbestimmungen. Im 3. Abschnitt der VAMK werden die Basismenge (Art. 6 VAMK) und die Mehrmenge (Art. 12 VAMK) geregelt. Die Vermarktung einer zusätzlichen Milchmenge (Mehrmenge) benötigt die Zustimmung des Bundesamtes, welche für ein Milchjahr erteilt wird, wenn die Organisation den Bedarf für die Mehrmenge ausweisen kann.

3.

Soweit die Beschwerdeführerin vorbringt, die vom Fachbereich Finanzinspektorat der Vorinstanz durchgeführte Inspektion bei der Firma C._____ AG vom 3. Juni 2008 sowie die dokumentierten Ex-

port-Lieferungen vom 3. Juli 2008 und späteren Datums seien infolge Ablauf des massgebenden Milchjahres 2007/2008 ohne rechtliche Relevanz, kann ihr aus folgenden Gründen nicht gefolgt werden.

Gemäss Ziff. 1 der Mehrmengenverfügung bewilligte die Beschwerdeführerin für das Milchjahr 2007/2008 zur Herstellung von Grosslochhartkäse eine Mehrmenge von 8 Mio. kg Milch. Mögliche Kontrollen durch die Vorinstanz sind indes nicht nur bis am 30. April 2008, d.h. bis Ende des Milchjahres 2007/2008, möglich. Die Reifung und die Vermarktung der aus der Mehrmengenmilch hergestellten Produkte verlängern das Zeitfenster möglicher Kontrollen durch die Vorinstanz um die für Grosslochhartkäse minimale Reifezeit von 3 oder 4 Monaten (vgl. www.emmentaler.ch > Schweiz > Produktion > Lagerung).

4.

Der Beschwerdeführer rügt, entgegen der Meinung der Vorinstanz habe sie den Grosslochhartkäse nicht bewusst und vorsätzlich falsch gekennzeichnet. Einerseits hätten nicht erwartete Lieferverzögerungen die rechtzeitige Verwendung der verfügungskonformen Etiketten und Schrumpffolien verunmöglicht, andererseits habe ein Mitarbeiter aus Versehen die bisherigen Käsefolien mit dem Aufdruck „Lo Svizzero/Emmentaler“ nach Ablauf der Frist benutzt. Sodann habe die Vorinstanz die neuen Verpackungen vor deren Bestellung vorgängig überprüfen wollen.

4.1 Die Vorinstanz gewährte der Beschwerdeführerin in Ziff. 3 der Mehrmengenverfügung vom 28. Februar 2008 eine Frist bis zum 15. März 2008 um die Grosslochhartkäse-Laibetiketten, Schrumpffolien, Produktetiketten und Kartonverpackungen in Auftrag zu geben und einzusetzen, die sich von denjenigen von der Sorte Emmentaler klar unterscheiden. Mit gleicher Frist wurde die Beschwerdeführerin verpflichtet, der Vorinstanz die neuen Verpackungen zuzustellen. Eine Übergangsfrist für die Verwendung der bisherigen Folien und Verpackungen wurde der Beschwerdeführerin nicht eingeräumt. Auf das von der Beschwerdeführerin eingereichte (Wiedererwägungs-)Gesuch vom 7. März 2008 zur Verlängerung der Frist zur Benützung der bisherigen Etiketten bis Ende des laufenden Milchjahres 2007/2008 trat die Vorinstanz mit Schreiben vom 14. März 2008 nicht ein. Der Beschwerdeführerin wurde auch anlässlich der Inspektion der C. _____ AG vom 3. Juni 2008 keine Fristverlängerung zugestanden, zumal im

Controlling-Formular lediglich festgehalten wurde, die Beschwerdeführerin beabsichtigte ab 1. Juli 2008 ausschliesslich die neuen Folien und Produktverpackungen zu verwenden. Demzufolge ist die Frist für die Verwendung der alten Produktverpackungen per 15. März 2008 abgelaufen.

4.2 Die Beschwerdeführerin bringt vor, durch die von der Vorinstanz gewünschte vorgängige Kontrolle der neuen Folien sei es zu Verzögerungen gekommen, die einen rechtzeitigen Einsatz der Folien verunmöglicht habe.

Die Mengenvorgabe der Vorinstanz fordert zwar eine klare Unterscheidung zwischen Grosslochhartkäse und Emmentaler auf den Stufen Fabrikation, Kennzeichnung, Verpackung und Vermarktung bis zum Endabnehmer. Sie nimmt hingegen nicht Bezug, wie diese Unterscheidung vorzunehmen ist, und die Verfügung schreibt der Beschwerdeführerin nicht vor, die neuen Folien und Verpackungen vorgängig von der Vorinstanz genehmigen zu lassen. Die Beschwerdeführerin war einzig verpflichtet, die neuen Laibetiketten und das Verpackungsmaterial der Vorinstanz bis zum 1. Juli 2008 zuzustellen. Mögliche Vorabklärungen der Beschwerdeführerin diesbezüglich bei der Vorinstanz sind zwar aufgrund der gewünschten Rechtssicherheit verständlich, können aber nicht der Vorinstanz angelastet werden. Die Rüge geht somit fehl.

4.3 Soweit die Beschwerdeführerin vorbringt, eine nicht korrekte Beschriftung des Grosslochhartkäses und seiner Verpackungen seien durch nicht in ihrer Gewalt stehende Lieferverzögerungen verursacht worden, kann ihr ebenfalls nicht gefolgt werden.

Die Beschwerdeführerin und ihr Milchverwerter wussten aufgrund ihrer langjährigen Erfahrung, mit welchen Lieferfristen bei Bestellung einer neuen Folie zu rechnen ist. In Anbetracht, dass das Gesuch der Beschwerdeführerin am 27. Juli 2007 eingereicht wurde und bis Ende Januar 2008 zwischen der Beschwerdeführerin und der Vorinstanz mehrheitlich die Unterscheidung des Grosslochhartkäses zum Emmentaler ein Thema war, geht ihr Argument der Lieferverzögerungen fehl. Vielmehr hätte sie aufgrund der bereits länger bekannten Hauptproblematik schon früher bestrebt sein müssen, eine für beide Seiten zufriedenstellende Lösung anzustreben. So hätte sie namentlich im Laufe des Jahres 2007 der Vorinstanz einen Folien-

Entwurf präsentieren können, der eine Unterscheidung von Grosslochhartkäse und Emmentaler zweifelsfrei gewährleistet.

Des Weiteren ist es Sache der Beschwerdeführerin bzw. ihres Produzenten, die internen Abläufe so zu gestalten, dass Mitarbeiter der verschiedenen Betriebe nach Ablauf der Übergangsfrist die alten Folien nicht mehr verwenden. Das von der Beschwerdeführerin angeführte Versehen eines Mitarbeiters genügt somit für eine Exkulpation nicht, vielmehr hat die Beschwerdeführerin bei Nichtbeachtung der Verfügungsbedingungen durch einen Mitarbeiter die Verantwortung zu tragen.

4.4 Als Zwischenfazit kann somit festgehalten werden, dass ab dem 15. März 2008 die Produktion des Grosslochhartkäses und deren weitere Vermarktung bis zum Endabnehmer vollumfänglich den Bedingungen der Mehrmengenverfügung vom 28. Februar 2008 entsprechen musste.

5.

Die Vorinstanz führt aus, die C._____ AG habe im Milchjahr 2007/2008 1'353'030 kg Grosslochhartkäse produziert und lediglich 812'567 kg exportiert. Im Gegensatz dazu sei die Produktion von Emmentaler mit 498'900 kg wesentlich kleiner gewesen als dessen Export mit 1'547'396 kg. Die Vorinstanz schliesst daraus, dass die Beschwerdeführerin bzw. ihre Verwerterin den produzierten Grosslochhartkäse als Emmentaler exportiert habe.

5.1 Die Beschwerdeführerin bringt diesbezüglich vor, sie sei gemäss Verfügung vom 28. Februar 2008 nicht verpflichtet gewesen, den aus der Basismenge produzierten Grosslochhartkäse ebenfalls zu exportieren. Eine Exportpflicht habe nur in Bezug auf die aus den 8 Mio. kg Mehrmilchmenge herzustellenden 718'769 kg Grosslochhartkäse bestanden. Mit einer ausgewiesenen Exportmenge von 812'567 kg Grosslochhartkäse habe sie mehr als erforderlich exportiert. Den aus der Basismenge hergestellten Grosslochhartkäse habe sie dagegen an Lager nehmen oder in der Schweiz als Reibkäse und Schmelzkäse vermarkten dürfen. Die von der Vorinstanz angeführte Diskrepanz in der Exportstatistik bestehe somit gar nicht.

5.2 Die Erteilung einer zusätzlichen Mehrmilchmenge durch die Vorinstanz wird in Art. 12 VAMK umschrieben. Demnach genehmigt das Bundesamt ein Mehrmengengesuch, wenn die Organisation den Be-

darf für die Mehrmenge ausweisen kann. In der VAMK finden sich nach Wortlaut der Verordnung keine konkreten Anhaltspunkte auf die Frage, ob die Mehrmenge zusätzlich zur bisherigen Basismilchmenge im Ausland vermarktet werden muss.

Als Auslegungshilfe zur Erläuterung der VAMK hat das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) die „Weisungen und Erläuterungen zur Verordnung über den Ausstieg aus der Milchkontingentierung vom 1. Juli 2005 (nachfolgend: Weisungen zur VAMK) erlassen.

5.2.1 Bei den Weisungen zur VAMK handelt es sich dem Inhalte nach, wie bei Merkblättern oder Kreisschreiben, um Verwaltungsverordnungen. Verwaltungsverordnungen sind für die Durchführungsorgane verbindlich, begründen indessen im Gegensatz zu Rechtsverordnungen keine Rechte und Pflichten für Private. Ihre Hauptfunktion besteht vielmehr darin, eine einheitliche und rechtsgleiche Verwaltungspraxis – vor allem im Ermessensbereich – zu gewährleisten. Auch sind sie in der Regel Ausdruck des Wissens und der Erfahrung einer Fachstelle. Das Bundesverwaltungsgericht ist als verwaltungsunabhängige Instanz (Art. 2 VGG) nicht an Verwaltungsverordnungen gebunden, sondern bei deren Anwendung frei. In der Rechtspraxis werden Verwaltungsverordnungen von den Gerichten bei der Entscheidungsfindung in der Regel gleichwohl mitberücksichtigt, sofern sie eine dem Einzelfall angepasste und gerecht werdende Auslegung der anwendbaren gesetzlichen Bestimmungen zulassen (BGE 132 V 200 E. 5.1.2., BGE 130 V 163 E. 4.3.1.; PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Aufl., Bern 2005, § 41 Rz. 12 ff.; RENÉ RHINOW/BEAT KRÄHENMANN, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, 6. Aufl., Basel 1990, Nr. 9; ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2. Aufl., Zürich 1998, Rz. 628).

5.2.2 Zu Art. 12 VAMK halten die Weisungen zur VAMK unter anderem Folgendes fest:

„2. Vermarktung einer zusätzlichen Milchmenge im Ausland

Der Milchverwerter kann zu seinen bisherigen Exporten eine zusätzliche Menge eines Milchproduktes exportieren. Der zusätzliche Milchbedarf kann in diesem Fall als Mehrmenge gelten. Bezugsgrösse für die Bestimmung der Mehrmenge sind die Exportzahlen des vorangehenden Milchjahres. Einer Mehrmenge wird nur insoweit zugestimmt, als sie zusätzlich für die Herstellung von eigenen Produkten für den Export erforderlich ist. Dabei wird die

gesamte exportierte Menge (eigene + gehandelte Menge) in die Beurteilung einbezogen.“

Art. 12 VAMK ist demnach nicht anders zu verstehen, als dass den Ausstiegsorganisationen für die Vermarktung im Ausland nur dann eine Mehrmenge bewilligt wurde, sofern eine zusätzliche Nachfrage nachgewiesen werden konnte. Die Bezugsgrösse für die Mehrmenge (Referenzgrösse) entspricht dabei den Exportzahlen des vorangehenden Milchjahres. Bei einer Referenzmenge von 687'741 kg sind die aus einer Mehrmenge von 8 Mio. kg herzustellenden 718'769 kg Grosslochhartkäse zusätzlich zu exportieren. Gemäss übereinstimmenden Angaben beider Parteien hat die Beschwerdeführerin im Milchjahr 2007/08 812'567 kg Grosslochhartkäse exportiert. Unter Berücksichtigung der Referenzgrösse von 687'741 kg vermarktete die Beschwerdeführerin somit 124'826 kg Grosslochhartkäse aus der Mehrmilchmenge im Ausland. Nicht ersichtlich ist hingegen, wie die restlichen 593'943 kg Grosslochhartkäse aus der Mehrmenge vermarktet wurden.

5.3 Diesbezüglich bringt die Beschwerdeführerin vor, die Vorinstanz berücksichtige bei ihrer Gegenüberstellung der Produktions- und Exportzahlen nicht, dass die D._____ GmbH als Händlerin aufgrund der aktuellen Marktlage Grosslochhartkäse zurückgehalten und an Lager genommen, wegen der grossen Nachfrage dagegen Emmentaler von fremden Käsereien zu- und weiterverkauft habe. Sie reicht zum Beweis eine eigene Statistik sowie Lieferbelege ein, bei welchen die Namen der Lieferanten sowie die Zahlen abgedeckt sind. Die Statistik zeige auf, dass die Produktion von Grosslochhartkäse und Emmentaler durch die C._____ AG kleiner gewesen sei als die Menge derselben Käse, die exportiert worden sei. Des Weiteren verlangt die Beschwerdeführerin eine Expertise der Bücher und Geschäftsunterlagen der D._____ GmbH und die Befragung verschiedener Zeugen. Sodann nehme der Zoll ohne Rückfrage eine Änderung des Schlüssels von übriger Hartkäse (994) auf Emmentaler (911) vor, was sich ebenfalls auf die Exportstatistik auswirke. Schliesslich ergebe die Betrachtung nur eines halben Milchjahres von November 2007 bis April 2008 ohnehin ein verfälschtes Bild.

5.3.1 Im Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht stellt die Beschwerdeführerin den Antrag, es sei eine Expertise über die Bücher und Geschäftsunterlagen der D._____ GmbH einzuholen und verschiedene Zeugen zu befragen.

Die Behörde stellt den Sachverhalt von Amtes wegen fest und bedient sich nötigenfalls verschiedener Beweismittel, wie z.B. einer Befragung von Drittpersonen oder einer Expertise (vgl. Art. 12 Bst. c und e VwVG). Die Behörde nimmt die ihr angebotenen Beweise ab, wenn diese zur Abklärung des Sachverhalts tauglich erscheinen (Art. 33 Abs. 1 VwVG). Die urteilende Behörde kann von einem beantragten Beweismittel dann absehen, wenn der Sachverhalt, den eine Partei beweisen will, nicht rechtserheblich ist, wenn bereits Feststehendes bewiesen werden soll, wenn zum Voraus gewiss ist, dass der angebotene Beweis keine wesentlichen Erkenntnisse zu vermitteln vermag, oder wenn die verfügende Behörde den Sachverhalt auf Grund eigener Sachkunde ausreichend würdigen kann (antizipierte Beweiswürdigung; BGE 131 I 153 E. 3, BGE 122 V 157 E. 1d, BGE 104 V 211 E. a; Urteil des Bundesgerichts 2A.267/2000 vom 10. November 2000 E. 2c/aa; KÖLZ/HÄNER, a.a.O., Rz. 268 ff. und 320). Der Verzicht auf die Durchführung beantragter Beweisabnahmen ist auch zulässig, wenn die Behörde auf Grund bereits abgenommener Beweise oder gestützt auf die Aktenlage ihre Überzeugung gebildet hat und ohne Willkür annehmen kann, dass diese Überzeugung durch weitere Beweishebungen nicht mehr geändert würde (Urteil des Bundesgerichts 2A.267/2000 vom 10. November 2000 E. 2c/aa; BGE 134 I 140 E. 5.3, BGE 122 III 219 E. 3c, BGE 117 Ia 262 E. 4b).

Eine Expertise müsste demzufolge in Auftrag gegeben werden, wenn das Bundesverwaltungsgericht dadurch in Bezug auf den Sachverhalt wesentliche Erkenntnisse erlangen könnte, die ihr ansonsten fehlen würden. Dies erscheint im vorliegenden Fall – wie nachfolgend darzulegen ist – in zweifacher Hinsicht fraglich.

5.3.1.1 Die Vorinstanz verwendete für die Gegenüberstellung der Produktions- und Exportzahlen einerseits die von der C._____ AG gemeldeten Zahlen an die TSM Treuhand GmbH in Bern und andererseits die Zollstatistik der D._____ GmbH. Wenn die Beschwerdeführerin nun ihre eigenen, selber gemeldeten Zahlen an die TSM Treuhand hinterfragt und dafür ohne weitere Begründung eine neue Gegenüberstellung von Produktions- und Exportzahlen einreicht, erweist sich ihr Verhalten als äusserst widersprüchlich und der Beschwerdeführerin kann demnach nicht gefolgt werden.

5.3.1.2 Des Weiteren erhielt das Bundesverwaltungsgericht von der Vorinstanz eine Kopie der Original-Lieferbelege, die von der Be-

schwerdeführerin als Beweise für den Zukauf von Emmentaler eingereicht wurden. Zehn von elf Rechnungsbelegen weisen den Zukauf von Grosslochhartkäse nach und ein Beleg denjenigen von Emmentaler. Wenn die Beschwerdeführerin nun vorbringt, der Verkäufer sei frei, wie er den Verkauf von Emmentaler bezeichnen wolle, so kann ihr ebenfalls nicht gefolgt werden. Der Beschwerdeführerin war die Problematik betreffend Unterscheidung zwischen Emmentaler und Grosslochhartkäse seit längerem bekannt und hätte sich daher auch der Tatsache von allfälligen Beweisunterlagen bewusst sein müssen. Sodann müsste der Handel von Emmentaler in der von der Beschwerdeführerin umschriebenen Grössenordnung von mehreren 100'000 kg ohne Expertise der Geschäftsunterlagen der D._____ GmbH jederzeit und ohne grössere Recherchen anhand von Lieferbelegen und Rechnungen zu beweisen sein. Die Beschwerdeführerin reichte dem Bundesverwaltungsgericht indes keine Unterlagen ein, die ihre Behauptungen nur ansatzweise stützen könnten.

Aufgrund der Aktenlage, insbesondere den TSM-Meldungen der C._____ AG, den Exportzahlen der D._____ GmbH sowie den Kopien der Original Lieferbelegen kommt das Bundesverwaltungsgericht zur Überzeugung, dass weitere Beweiserhebungen oder Zeugenbefragungen nicht notwendig sind. Die Beweisanträge werden somit abgewiesen.

5.3.2 Die Beschwerdeführerin bringt des Weiteren vor, sie habe einen Teil des selber produzierten Grosslochhartkäses an Lager genommen. Gemäss dem oben Ausgeführten hätte die Beschwerdeführerin eine Menge von über 500'000 kg Grosslochhartkäse an Lager nehmen müssen. Aufgrund der von ihr beschriebenen schwierigen Marktlage und der nicht beliebig verlängerbaren Reifezeit des Käses macht dies keinen Sinn. Eine Lagerhaltung des selber produzierten Grosslochhartkäses erscheint zudem gegenüber der Tatsache, dass die Beschwerdeführerin von Dritten Grosslochhartkäse (E. 5.3.1.2) zugekauft hat, als widersprüchlich. Die Vorbringen der Beschwerdeführerin erweisen sich somit nicht als stichhaltig.

5.3.3 Betreffend die angeblich vorgenommenen Änderungen des Zollschlüssels von Grosslochhartkäse auf Emmentaler reicht die Beschwerdeführerin vier Zolldokumente ein, bei denen der Zollschlüssel handschriftlich von 994 auf 911 abgeändert wurde. Diese Dokumente sind rechtlich indes nicht von Bedeutung, da sie zeitlich (März –

Oktober 2007) deutlich vor der Mehrmengenverfügung vom 26. Februar 2008 erstellt und abgeändert wurden. Die Prüfung der von der Vorinstanz eingereichten Unterlagen und Zolldokumente (Beilagen Vernehmlassung Vorinstanz pag 42 – 55) durch das Bundesverwaltungsgericht legte sodann keine Unregelmässigkeiten in Bezug auf die Änderung des Zollschlüssels an den Tag. Eine Verfälschung der Exportstatistik ist folglich ausgeschlossen.

5.3.4 Zwischen dem 2. Juli 2008 und dem 26. September 2008 fanden insgesamt 14 Zollkontrollen des durch die D._____ GmbH exportierten Käses statt (Beilagen Vernehmlassung Vorinstanz pag 42 – 55). Bei fünf Kontrollen konnten aufgrund der dem Bundesverwaltungsgericht vorliegenden (Foto-)Dokumente kein Verstoß gegen die Verfügung vom 28. Februar 2008 festgestellt werden. Die restlichen neun Kontrollen führten zu Beanstandungen, zumal Käsestücke mit dem gleichzeitigen roten Aufdruck „Lo Svizzero“ und „Emmentaler“ und/oder Käselaibe ohne laibdeckende Etikette vorgefunden wurden. Auffallend und bemerkenswert ist zudem, dass die kontrollierten Lastwagenzüge grösstenteils Emmentaler enthielten und nur wenig Grosslochhartkäse.

Diesbezüglich bleibt auch anzumerken, dass – entgegen der Meinung der Beschwerdeführerin – nicht die Zeitdauer der von der Vorinstanz überprüften Verfügungsbedingungen von Bedeutung ist, vielmehr ist die Frage massgebend, ob und in welcher Schwere die Bedingungen verletzt wurden.

5.3.5 Somit kann festgehalten werden, dass die Beschwerdeführerin durch die Verwendung der gleichzeitigen Bezeichnung „Lo Svizzero“ und „Emmentaler“ sowie der fehlenden laibdeckenden Etikettierung der Grosslochhartkäse gegen Ziff. 3 Bst. a, b und c der Verfügung vom 28. Februar 2008 versties. Unter Berücksichtigung der Übergangsfrist zur Verwendung der neuen Produktebezeichnungen für den Grosslochhartkäse bis zum 15. März 2008 liegt zudem eine Verletzung von Ziff. 3 Bst. d und e der Verfügung vor. Die Nichteinhaltung der Bedingungen führt zum Ergebnis, dass die gesamte im Milchjahr 2007/08 produzierte Mehrmilchmenge gegen die Verfügung vom 28. Februar 2008 versties. Nach übereinstimmenden Angaben der Parteien vermarktete die Beschwerdeführerin im Milchjahr 2007/08 bei einem Produktionspotential von 16,86 Mio. kg rund 23,06 Mio. kg. Die von der

Vorinstanz bewilligte Mehrmenge von 8 Mio. kg wurde also zu 6,2 Mio kg ausgeschöpft.

6. Im Folgenden gilt es zu prüfen, ob die von der Vorinstanz verfügten Verwaltungsmassnahmen, der Entzug der Mehrmilchmenge für das Milchjahr 2007/08 von 8 Mio. kg, eine Busse von Fr. 620'000.- und die Ablehnung des Mehrmengengesuchs für das Milchjahr 2008/09, vor dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit standhalten.

6.1 Der verfassungsmässige Grundsatz der Verhältnismässigkeit verlangt, dass eine Massnahme geeignet ist, das im öffentlichen Interesse angestrebte Ziel zu erreichen, und sich zudem im Hinblick auf die Zweck-Mittel-Relation erforderlich und angemessen erweist (BGE 131 I 91 E. 3.3, BGE 130 II 425 E. 5.2). Ungeeignet ist eine Massnahme dann, wenn sie am Ziel vorbeischießt, d.h. keinerlei Wirkungen im Hinblick auf den angestrebten Zweck entfaltet. Zu prüfen ist also die Zwecktauglichkeit einer Massnahme (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 587, mit Hinweisen; RENÉ A. RHINOW/BEAT KRÄHENMANN, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, Basel 1990, Nr. 58 IVa, S. 180; BGE 130 I 140 E. 5.3.6).

Die Beschwerdeführerin führt an, die ausgesprochenen Verwaltungsmassnahmen seien unverhältnismässig und bedrohe sie in ihrer Existenz. Die Produktion einer Mehrmenge nach VAMK sei für jede Ausstiegsorganisation die Grundlage für ein erfolgreiches wirtschaftliches Fortkommen. Die Lieferungen der Firma D._____ GmbH seien im Auftrag der Vorinstanz seit anfangs Juli bis Ende Dezember 2008 an der Grenze überprüft und dokumentiert worden. Die von der Vorinstanz dokumentierten Kontrollen durch die Eidgenössische Zollverwaltung zeige auch, dass ein Teil der Lieferungen den Bedingungen der Mehrmengenverfügung entsprochen habe.

6.1.1 Das öffentliche Interesse besteht im Schutz der international bekannten Bezeichnung „Emmentaler“ und eines wirksamen Schutzes der Konsumenten gegenüber „Nichtemmentaler-Produkten“. Die Beschwerdeführerin führt dagegen ihre existenziellen Probleme an, die infolge der hohen Busse und dem Entzug der Mehrmenge entstehen würden.

Im Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-6199/2007 vom 15. Oktober 2008 zwischen den gleichen Parteien wurde festgestellt, dass die Beschwerdeführerin eine Mehrmilchmenge von 5,8 Mio. kg zu

Unrecht vermarktete. Infolge Verletzung der Mehrmengenverfügung vom 18. September 2006 wurde der Entzug der Mehrmenge für das Milchjahr 2006/2007 sowie einer Ordnungsbusse im Umfang von Fr. 575'000.- bestätigt.

Die vorliegend wiederholt begangenen Verstösse gegen eine Mehrmengenverfügung der Vorinstanz erscheinen im Lichte des oben genannten Urteils des Bundesverwaltungsgerichts und der hohen Menge von 6,2 Mio. kg nicht korrekt vermarkteten Milch als erheblich. Aus diesem Grunde stellt die verfügte Busse von Fr. 620'000.- und der Entzug der Mehrmenge für das Milchjahr 2007/08 eine verhältnismässige Massnahme dar, weshalb daran festgehalten werden kann. Die Berechnung der Ordnungsbusse stützt sich auf den Ansatz für Überlieferungstatbestände von Milch und ist nicht zu beanstanden.

6.1.2 Eine gesonderte Betrachtung bedarf die Ablehnung des Mehrmengengesuchs vom 29. April 2008 für das Milchjahr 2008/09. Die Vorinstanz befürchtete, dass infolge der andauernden Missachtung der an die Mehrmengen geknüpften Bedingungen keine Gewähr für eine ordnungsgemässe Vermarktung und Kennzeichnung, der aus einer allfällig zugeteilten Mehrmenge 2008/09 hergestellten Grosslochhartkäse bestehe.

6.1.2.1 Das Milchjahr 2008/09, für welche die Beschwerdeführerin eine Mehrmenge von 12 Mio. kg beantragte, ist am 30. April 2009 abgelaufen. Es stellt sich somit die Frage, ob die Beschwerdeführerin im heutigen Zeitpunkt noch ein aktuelles und praktisches Interesse an einem Entscheid hat. Die Beschwerdeführerin hat keine Möglichkeit mehr, eine Mehrmenge, die ihr im heutigen Zeitpunkt bewilligt würde, durch Anpassung der Milchproduktion zu nutzen. Eine allfällige Gutheissung des Mehrmengengesuchs hätte für die Beschwerdeführerin demnach grundsätzlich keinen praktischen Nutzen. Es stellt sich indes die Frage, ob die fraglichen Mehrmengen Milch im Milchjahr 2008/09 in Anbetracht des laufenden Rechtsmittelverfahrens (mindestens teilweise) gleichwohl produziert und vermarktet worden sind, zumal auch nicht klar ist, ob den Mitgliedern der Beschwerdeführerin die Mehrmengen gekürzt wurden oder diese weiter produziert haben. Dadurch hätte die Beschwerdeführerin dennoch ein schutzwürdiges Interesse an einer nachträglichen Feststellung, ob das Mehrmengengesuch für das Milchjahr 2008/09 zu Recht nicht bewilligt worden ist. Ansonsten hätte die Beschwerdeführerin über die ihr gemäss Art. 6 Abs. 1 VAMK

zugeteilten Basismenge hinaus zuviel Milch produziert, dadurch gegen die VAMK verstossen und ein weiteres Mal mit Sanktionen nach Art. 169 LwG zu rechnen. Diese würden u.a. gestützt auf die angefochtene Verfügung ausgesprochen und könnten bedeutend sein. Die Beschwerdeführerin hat folglich ein schutzwürdiges Interesse an einer nachträglichen Feststellung, ob das Mehrmengengesuch für das Milchjahr 2008/09 zu Recht nicht bewilligt worden ist.

6.1.2.2 Nach dem oben Gesagten versties die Beschwerdeführerin gegen mehrere Bedingungen der bislang zwei ergangenen Mehrmengenverfügungen vom 18. September 2006 und 28. Februar 2008 für die Milchjahre 2006/07 und 2007/08 (siehe auch Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-6199/2007 vom 15. Oktober 2008). Die Vorinstanz konnte damit zu Recht davon ausgehen, dass eine ordnungsgemässe Vermarktung und Kennzeichnung für das Milchjahr 2008/09 nicht gewährleistet ist. Die Abweisung des Mehrmengengesuchs für das Milchjahr 2008/09 war somit rechtmässig und die Beschwerde ist in diesem Punkt ebenfalls abzuweisen.

7.

Bei diesem Verfahrensausgang sind der Beschwerdeführerin als unterliegende Partei die Verfahrenskosten aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Diese setzen sich zusammen aus der Gerichtsgebühr sowie den Auslagen (Art. 63 Abs. 5 VwVG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Stehen wie hier Vermögensinteressen auf dem Spiel bemisst sich die Gerichtsgebühr grundsätzlich nach dem Streitwert, sowie nach Umfang und Schwierigkeit der Streitsache, Art der Prozessführung und finanzieller Lage der Parteien (Art. 2 i.V.m. Art. 4 VGKE). In Anbetracht der Streitsumme von über Fr. 600'000.- und dem Umfang der Akten wird die geschuldete Gerichtsgebühr auf Fr. 10'000.- festgesetzt und mit dem von der Beschwerdeführerin am 4. Dezember 2008 geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 10'000.- verrechnet.

Eine Parteientschädigung ist ihr als unterliegende Partei nicht zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG; Art. 7 Abs. 1 VGKE).

8.

Dieser Entscheid kann nicht mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht weitergezogen werden. Er ist endgültig (Art. 83 Bst. s Ziff. 1 des Bundesgerichtsgesetzes vom

17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]). Art. 83 lit. s Ziff. 1 BGG erfasst sämtliche Entscheide, welche die Milchkontingentierung betreffen, und schliesst Entscheide im Zusammenhang mit dem Ausstieg aus der Milchkontingentierung ein (vgl. WALDMANN, in: Niggli/Uebersax/Wiprächtiger, a.a.O., Art. 83 BGG N 290; Urteil des Bundesgerichts 2C.845/2008 vom 18. Juni 2009 E. 2.4 und 3.5).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Der Beschwerdeführerin werden Verfahrenskosten von Fr. 10'000.- auferlegt. Sie werden mit dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 10'000.- verrechnet.

3.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Einschreiben; Akten zurück)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. 2008-09-16/270; Einschreiben; Akten zurück)
- das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement, Bundeshaus Ost, 3003 Bern (Einschreiben)

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Ronald Flury

Jürg Studer

Versand: 7. Juni 2010