



Abteilung II
B-672/2018

Urteil vom 5. Juni 2019

Besetzung

Richter Stephan Breitenmoser (Vorsitz),
Richter Pascal Richard,
Richterin Maria Amgwerd;
Gerichtsschreiberin Julia Haas.

Parteien

X. _____ AG,
vertreten durch die Rechtsanwälte
Sirkka Messerli und/oder Dr. Simon Jenni,
JSM Advokatur,
Beschwerdeführerin,

gegen

Bundesamt für Landwirtschaft BLW,
Fachbereich Ein- und Ausfuhr,
Vorinstanz.

Gegenstand

Zuteilung Kontingentsanteile Speisekartoffeln 2018.

Sachverhalt:

A.

Die X. _____ AG (nachfolgend: Beschwerdeführerin) ist eine Aktiengesellschaft, die im Bereich Anbau, Lagerung, Aufbereitung und Handel mit Agrarprodukten tätig ist. Sie hat eigene Lager sowie einen Aufbereitungs- und Packbetrieb. Zu ihren Tätigkeiten gehören der Import und die Aufbereitung von Kartoffeln.

Die Y. _____ AG ist eine Agrarhandelsfirma mit eigenem Lager, Aufbereitungs-, Pack- und Transportbetrieb. Die Beschwerdeführerin ist Mitaktionärin der Y. _____ AG.

A.a Am 25. September 2017 schlossen die Beschwerdeführerin und die Y. _____ AG eine „Vereinbarung betr. die Zuteilung von Kontingenten“ ab, deren Ziff. 3 wie folgt lautet:

"3. Abtretung von Kontingenten auf Grund der Inlandleistung

Die Y. _____ AG meldet dem Bundesamt für Landwirtschaft die von ihr, im Auftrag der X. _____ AG von den Produzenten angenommene Menge (Inlandleistung).

Y. _____ AG erklärt sich ausdrücklich einverstanden, dass der auf der Y. _____ AG-Anmeldung der Inlandleistung ausgewiesene Anteil für die X. _____ AG (Pos. 1a) auf Grund deren Marktanteil vom Bundesamt für Landwirtschaft bei der Kontingentsbemessung direkt der X. _____ AG zugeteilt wird."

A.b Mit Schreiben vom 27. September 2017 und Formular vom 29. September 2017 meldete die Beschwerdeführerin der Vorinstanz eine "Inlandleistung netto gemäss Y. _____ AG" in der Höhe von (...) kg und hielt fest, dass ihre Vereinbarung mit der Y. _____ AG vom 25. September 2017 Bestandteil ihrer Anmeldung bilde.

Entsprechend vermerkte die Y. _____ AG auf ihrem Meldeformular für die Inlandleistung vom 29. September 2017: "Davon für die X. _____ AG (...) kg".

A.c Mit Verfügung vom 22. Dezember 2017 teilte die Vorinstanz der Beschwerdeführerin für das Jahr 2018 unter Berücksichtigung von Einfuhren von (...) kg einen prozentualen Zollkontingentsanteil für Speisekartoffeln von 0.172 % bzw. (...) kg mit einer Ausnützungsfrist vom 1. Januar bis 31. Mai 2018 zu. Die von der Y. _____ AG gemeldete Inlandleistung von (...) kg berücksichtigte sie – ohne Angabe von Gründen – nicht.

B.

Gegen diese Verfügung erhob die Beschwerdeführerin mit Eingabe vom 1. Februar 2018 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Sie beantragt, die Verfügung der Vorinstanz vom 22. Dezember 2017 sei aufzuheben und es sei ihr für das Jahr 2018 ein prozentualer Zollkontingentsanteil für Speisekartoffeln unter Berücksichtigung der Inlandleistung von (...) kg sowie der Einfuhren von (...) kg zu erteilen.

Zur Begründung macht sie im Wesentlichen geltend, mangels Begründung verletze die angefochtene Verfügung ihren Anspruch auf rechtliches Gehör. Zudem habe die Vorinstanz den Sachverhalt unrichtig festgestellt, da sie nicht berücksichtigt habe, dass die Y. _____ AG die Menge von (...) kg Kartoffeln in ihrem Auftrag, als Dienstleisterin, von den Produzenten eingekauft habe. Ferner verstosse die angefochtene Verfügung gegen das Gebot der Gleichbehandlung direkter Konkurrenten, da die Vorinstanz der A. _____ Genossenschaft (...) und der A. _____ Genossenschaft (...) offenbar auch die durch die B. _____-Filialen in eigenem Namen von den Produzenten angenommenen Kartoffeln als Inlandleistung angerechnet habe. Des Weiteren verstosse die in der Agrareinfuhrverordnung vorgesehene Rückwirkung ohne eine angemessene Übergangsregelung gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes und stelle einen Eingriff in wohlerworbene Rechte dar.

C.

C.a Mit Vernehmlassung vom 9. Mai 2018 beantragt die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Sie erklärt im Wesentlichen, die geltend gemachte Inlandleistung in der Höhe von (...) kg könne der Beschwerdeführerin weder direkt noch indirekt angerechnet werden. Zudem sei diese sowohl in der Anhörungsphase als auch bei der Umsetzung der Änderung der Agrareinfuhrverordnung vom Oktober 2016 rechtsgenügend einbezogen und entsprechend darüber informiert worden. Die Festlegung von Importkontingenten auf Grund von Verhältnissen vor Inkrafttreten einer revidierten Regelung stelle keine Rückwirkung dar. Schliesslich sei das Verbot der Ungleichbehandlung direkter Konkurrenten nicht verletzt.

C.b Mit Replik vom 3. August 2018 führt die Beschwerdeführerin aus, die für sie einschneidende Änderung der Definition der Inlandleistung in der Agrareinfuhrverordnung sei im Herbst 2016 unerwartet und zu einem Zeitpunkt gekommen, in dem sie keine Möglichkeit mehr gehabt habe, ihr Geschäftsmodell anzupassen. Sollte die Ungleichbehandlung gegenüber der

A._____ durch die Verordnung gedeckt sein, wäre diesen Vorschriften wegen Unvereinbarkeit mit der Wirtschaftsfreiheit im Rahmen einer akzessorischen Normenkontrolle die Anwendung zu versagen.

C.c Mit Duplik vom 21. September 2018 führt die Vorinstanz im Wesentlichen aus, das praktische Interesse der Beschwerdeführerin an der Beschwerdeführung sei spätestens seit dem 1. Juni 2018 dahingefallen, da die in Frage stehenden Importe jeweils nur bis zum 31. Mai getätigt werden könnten. Was den Grundsatz der Gleichbehandlung direkter Konkurrenten angehe, so habe im vorliegenden Fall nur die Y._____ AG die direkte Übernahme der Kartoffeln vom Produzenten nachgewiesen, nicht jedoch die Beschwerdeführerin. Demgegenüber hätten in der Warenbuchhaltung der A._____ Genossenschaft sämtliche Übernahmen von Waren bis zum Produzenten zurückverfolgt werden können; die B._____ hätten ausschliesslich als Dienstleister bzw. Sammelstellen agiert.

C.d Mit unaufgeforderter Eingabe vom 2. Oktober 2018 hält die Beschwerdeführerin an ihren Anträgen fest und reicht eine Kostennote ein.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

Ob die Prozessvoraussetzungen gegeben sind und auf eine Beschwerde einzutreten ist, prüft das Bundesverwaltungsgericht nach ständiger Rechtsprechung von Amtes wegen und mit freier Kognition (vgl. BVGE 2007/6 E. 1, m.w.H.).

1.1 Die angefochtene Verfügung der Vorinstanz vom 22. Dezember 2017 unterliegt als Verfügung i.S.v. Art. 5 Abs. 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021) der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht (Art. 44 VwVG i.V.m. Art. 31, Art. 33 Bst. d und Art. 37 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [VGG, SR 173.32] i.V.m. Art. 166 Abs. 2 des Landwirtschaftsgesetzes vom 29. April 1998 [LwG, SR 910.1]), zumal keine Ausnahme nach Art. 32 VGG greift.

1.2 Zur Beschwerdeführung berechtigt ist, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat, durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Art. 48 Bst. a bis c VwVG).

Die Beschwerdeführerin ist als Adressatin der angefochtenen Verfügung durch diese besonders berührt (Art. 48 Abs. 1 Bst. a und b VwVG).

1.2.1 Streitgegenstand bildet vorliegend die Rechtmässigkeit der Zuteilung eines Zollkontingentsanteils für Speisekartoffeln für das Jahr 2018 mit einer Ausnützungsfrist bis zum 31. Mai 2018.

Kontingentsperiode bildet das Kalenderjahr (Art. 11 Abs. 1 der Agrareinfuhrverordnung vom 26. Oktober 2011 [AEV, SR 916.01AEV]). Ein Kontingentsanteil kann nur innerhalb der Kontingentsperiode oder der zeitlich beschränkten Freigabe ausgenützt werden (Art. 11 Abs. 2 AEV).

Die Vorinstanz macht geltend, das praktische Interesse der Beschwerdeführerin an der Beschwerdeführung sei spätestens seit dem 1. Juni 2018 dahingefallen, da die entsprechenden Importe jeweils nur bis zum 31. Mai getätigt werden könnten. Die Kontingentszuteilung könne bei einer Gutheissung der vorliegenden Beschwerde nicht wiederholt werden. Zudem scheine das Interesse der Beschwerdeführerin theoretischer Natur zu sein, da sie seit der Kontingentsperiode 2009 alle ihr zugeteilten Kontingentsanteile entweder selbst importiert oder aber der Y._____ AG abgetreten habe. Dem hält die Beschwerdeführerin entgegen, bei einer Gutheissung der Beschwerde müsse nicht die gesamte Zuteilung des Teilzollkontingents Nr. 14.3 wiederholt werden; vielmehr sei nur erforderlich, dass ein Teil des der Y._____ AG zugeteilten Kontingentsanteils neu direkt ihr selbst zugeteilt werde. Solange die Kontingentsperiode 2018 nicht abgeschlossen sei, habe sie ein aktuelles und praktisches Interesse an dieser Korrektur.

1.2.2 Das schutzwürdige Interesse gemäss Art. 48 Abs. 1 Bst. c VwVG besteht im praktischen Nutzen, der sich ergibt, wenn ein Beschwerdeführer mit seinem Anliegen obsiegt und dadurch seine tatsächliche oder rechtliche Situation unmittelbar beeinflusst werden kann. Die Beschwerde dient nicht dazu, die objektive Rechtmässigkeit des staatlichen Handelns abstrakt zu überprüfen, sondern dazu, dem Beschwerdeführer einen praktischen Vorteil zu verschaffen (vgl. BGE 141 II 14 E. 4.4, 140 II 214 E. 2.1, 139 II 499 E. 2.2, 139 II 279 E. 2.2, 104 Ib 245 E. 5b; Urteil des BVGer A-6695/2017 vom 23. April 2018 E. 1.3.1; VERA MARANTELLI/SAID HUBER, in: Praxiskommentar VwVG, 2016, Art. 48 N. 10; ISABELLE HÄNER, in: Kommentar zum VwVG, 2008, Art. 48 N. 21; ALFRED KÖLZ/ ISABELLE HÄNER/MARTIN BERTSCHI, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3. Aufl. 2013, Rz. 944).

Das schutzwürdige Interesse muss nicht nur bei der Beschwerdeeinreichung, sondern auch noch im Zeitpunkt der Urteilsfällung aktuell und praktisch sein. Das Interesse ist nicht mehr aktuell, wenn der angefochtene Akt im Urteilszeitpunkt keine Rechtswirkungen mehr entfaltet, weil er in der Zwischenzeit ausser Kraft getreten ist oder das Ereignis, auf das er sich bezogen hatte, bereits stattgefunden hat (vgl. MARANTELLI/HUBER, a.a.O., Art. 48 N. 15). Die Frage, ob im Zeitpunkt der Urteilsfällung (noch) ein aktuelles und praktisches Rechtsschutzinteresse besteht, ist mit Bezug auf den konkreten Streitgegenstand zu prüfen.

Ausnahmsweise wird auf das Erfordernis des aktuellen Interesses verzichtet, wenn sich die aufgeworfenen Fragen jeweils unter gleichen oder ähnlichen Umständen jederzeit wieder stellen könnten, eine rechtzeitige Überprüfung im Einzelfall sonst kaum je möglich wäre und deren Beantwortung wegen ihrer grundsätzlichen Bedeutung im öffentlichen Interesse liegt (vgl. BGE 141 II 14 E. 4.4, 139 I 206 E. 1.1, 137 I 120 E. 2.2, 136 II 101 E. 1.1, 135 I 79 E. 1.1; Urteil des BGer 2C_11/2012 vom 25. April 2012 E. 2.2; MARANTELLI/HUBER, a.a.O., Art. 48 N. 15, m.w.H.).

1.2.3 Strittig ist vorliegend die Rechtsfrage, ob die von der Y. _____ AG von den Produzenten übernommene Menge an Speisekartoffeln – und damit die von dieser erbrachte Inlandleistung (vgl. E. 5) – direkt der Beschwerdeführerin als Inlandleistung angerechnet werden kann bzw. anzurechnen ist. Auf Grund der zwischen der Beschwerdeführerin und der Y. _____ AG abgeschlossenen Vereinbarung bzw. deren Zusammenarbeit ist davon auszugehen, dass sich die mit der Beschwerde aufgeworfene Grundsatzfrage, ob die Inlandleistung nach Massgabe der anwendbaren gesetzlichen Grundlagen übertragen werden kann, unter ähnlichen Umständen jederzeit wieder stellen kann, ohne dass im Einzelfall rechtzeitig eine richterliche Prüfung möglich sein dürfte; dies, weil es unwahrscheinlich erscheint, dass das Bundesverwaltungsgericht auch bei Ansetzen kurzer Fristen für den Schriftenwechsel je in der Lage wäre, vor Ablauf der jeweils streitbetroffenen Kontingentsperiode zu entscheiden (vgl. BGE 138 II 42 E. 1.3, 127 I 23 E. 1.3.1).

Schliesslich ist eine Beschwerde aufgrund der verfassungs- und konventionsrechtlichen Rechtsweggarantie immer dann materiell zu behandeln, wenn die Rechtmässigkeit des angefochtenen Hoheitsakts in keinem Verfahren mit mindestens gleichwertigem Rechtsschutzstandard beurteilt werden kann. Zu prüfen ist daher im Folgenden nicht nur die streitige Grund-

satzfrage, sondern die Rechtmässigkeit der angefochtenen Verfügung insgesamt (vgl. BVGE 2013/33 E. 1.4; MARANTELLI/HUBER, a.a.O., Art. 48 N 15; MARION SPORI, Vereinbarkeit des Erfordernisses des aktuellen schutzwürdigen Interesses mit der Rechtsweggarantie von Art. 29a BV und dem Recht auf eine wirksame Beschwerde nach Art. 13 EMRK, AJP 2008, S. 147 ff.; anders noch BGE 131 II 670 E. 1.2).

1.3 Die Anforderungen an die Beschwerdefrist (Art. 50 Abs. 1 VwVG) sowie an Form und Inhalt der Beschwerdeschrift sind gewahrt (Art. 52 Abs. 1 VwVG). Der Kostenvorschuss wurde fristgemäss bezahlt (Art. 63 Abs. 4 VwVG) und die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen liegen ebenfalls vor (Art. 46 ff. VwVG).

1.4 Auf die Beschwerde ist damit einzutreten.

2.

2.1 In formeller Hinsicht macht die Beschwerdeführerin geltend, die Vorinstanz habe ihren Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt, da die angefochtene Verfügung keine Begründung dafür enthalte, weshalb die durch die Y. _____ AG für sie angenommene Menge an Speisekartoffeln ihr nicht als Inlandleistung angerechnet werden könne.

2.1.1 Die Parteien haben im Verwaltungs- und im verwaltungsgerichtlichen Verfahren Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV und Art. 29 ff. VwVG). Dazu gehört, dass die Behörde ihren Entscheid in einer nachvollziehbaren Weise begründet, so dass er sachgerecht angefochten werden kann (Art. 35 Abs. 1 VwVG). In diesem Sinn müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sie sich hat leiten lassen und auf die sich ihr Entscheid stützt. Dies bedeutet indessen nicht, dass sie sich ausdrücklich mit jeder tatbeständlichen Behauptung und jedem rechtlichen Einwand auseinandersetzen muss. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Punkte beschränken (vgl. BGE 141 III 28 E. 3.2.4, 138 I 232 E. 5.1, 136 I 229 E. 5.2; Urteil des BGer 1C_311/2016 vom 14. März 2017 E. 3; BVGE 2009/35 E. 6.4.1).

Der Anspruch auf rechtliches Gehör ist formeller Natur, weshalb seine Verletzung ungeachtet der Erfolgsaussichten der Beschwerde in der Sache grundsätzlich zur Aufhebung der mit dem Verfahrensmangel behafteten Verfügung führt. Eine Gehörsverletzung kann indes ausnahmsweise als geheilt gelten, wenn die Gewährung des rechtlichen Gehörs in einem Rechtsmittelverfahren nachgeholt wird, in dem die Rechtsmittelinstanz mit

der gleichen Kognition prüft wie die Vorinstanz, die Gehörsverletzung nicht besonders schwer wiegt und der betroffenen Partei durch die Heilung kein Nachteil entsteht (vgl. BGE 142 II 218 E. 2.8.1; BGE 137 I 195 E. 2.3.2; Urteil des BGer 4A_453/2016 vom 16. Februar 2017 E. 2.4; BVGE 2013/46 E. 6.3.7).

Bei Verstössen gegen die Begründungspflicht wird nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung der Mangel dann als behoben erachtet, wenn die Rechtsmittelbehörde eine hinreichende Begründung liefert oder wenn die unterinstanzliche Behörde im Rahmen des Beschwerdeverfahrens, etwa in ihrer Vernehmlassung, eine genügende Begründung nachschiebt. Von einer Rückweisung der Sache zur Gewährung des rechtlichen Gehörs an die Verwaltung ist im Sinne einer Heilung des Mangels selbst bei einer schwerwiegenden Verletzung des Anspruchs dann abzusehen, wenn und soweit die Rückweisung zu einem formalistischen Leerlauf und damit zu unnötigen Verzögerungen führen würde, die mit dem Grundsatz der Prozessökonomie und damit dem Interesse der betroffenen Partei an einer beförderlichen Beurteilung der Sache nicht zu vereinbaren wären (vgl. BGE 142 II 218 E. 2.8.1, 137 I 195 E. 2.3.2, 136 V 117 E. 4.2.2.2; Urteile des BVer C-884/2010 vom 18. Oktober 2012 E. 4 ff., C-7060/2013 vom 23. Mai 2016 E. 4.2).

Im Falle einer Heilung ist die festgestellte Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör bei der Verlegung der Kosten zu berücksichtigen, selbst wenn die Beschwerde in materieller Hinsicht abzuweisen ist (vgl. Urteil des BVer A-2366/2018 vom 24. Mai 2018 E. 4.3, m.w.H.).

2.1.2 Die Vorinstanz nimmt in der angefochtenen Verfügung in keiner Weise Bezug auf das Ersuchen der Beschwerdeführerin, ihr sei die durch die Y. _____ AG angenommene Menge als ihre eigene Inlandleistung anzurechnen, und auf die von der Beschwerdeführerin diesbezüglich beigelegte Vereinbarung vom 25. September 2017 (vgl. Sachverhalt Bst. A.b). Entsprechend enthält die angefochtene Verfügung auch keinerlei Begründung, weshalb diesem Ersuchen der Beschwerdeführerin nicht stattgegeben wurde. Zwar handelt es sich – wie die Vorinstanz in ihrer Stellungnahme feststellt – bei der angefochtenen Verfügung um eine Massenverfügung, weshalb aus verfahrensökonomischen Gründen keine hohen Anforderungen an die Begründungsdichte zu stellen sind (vgl. KIENER/RÜTSCHKE/KUHN, Öffentliches Verfahrensrecht, 2. Aufl. 2015, Rz. 833). Die Vorinstanz wäre hier jedoch gleichwohl gehalten gewesen, zumindest summarisch darzulegen, weshalb sie dem Ersuchen der Beschwerdeführerin,

ihr die durch die Y._____ AG angenommene Menge als ihre eigene Inlandleistung anzurechnen, nicht stattgegeben hat. Die Beschwerdeführerin rügt demnach zu Recht eine Verletzung ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV; vgl. BGE 142 I 86 E. 2.2, 136 I 184 E. 2.2.1, 135 I 187 E. 2.2, 134 I 83 E. 4.1, m.w.H.).

Die Vorinstanz hat in ihrer Vernehmlassung vom 9. Mai 2018 und ebenso in ihrer Duplik vom 21. September 2018 im vorliegenden Beschwerdeverfahren indes gestützt auf die gesetzlichen Grundlagen eine ausführliche Begründung dafür nachgeliefert, weshalb der Beschwerdeführerin die von der Y._____ AG erbrachte Inlandleistung nicht angerechnet werden könne. Zudem hat auch die Beschwerdeführerin mit Replik vom 3. August 2018 sowie einer unaufgeforderten Eingabe vom 2. Oktober 2018 von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, zu den Argumenten der Vorinstanz in ihrer Vernehmlassung ausführlich Stellung zu nehmen. Da die Vorinstanz zudem klar zum Ausdruck gebracht hat, dass sie in der Sache wieder gleich entscheiden würde, wäre eine Rückweisung der Sache ein prozessualer Leerlauf, der den Interessen der Beschwerdeführerin an einer beförderlichen Behandlung der Streitsache zuwiderliefe, weshalb davon abzusehen ist. Aus diesen Gründen kann die Verletzung der Begründungspflicht im vorliegenden Fall ausnahmsweise als geheilt betrachtet werden. Sie ist jedoch bei der Verlegung der Kosten für das vorliegende Beschwerdeverfahren zu berücksichtigen (vgl. E. 8 und 9).

2.2 Des Weiteren bringt die Beschwerdeführerin in formeller Hinsicht vor, dass die Vorinstanz bei der streitigen Zuteilung der Kontingentsanteile zu Unrecht nicht berücksichtigt habe, dass die Y._____ AG die Menge von (...) kg Speisekartoffeln von den Produzenten als Dienstleisterin in ihrem Auftrag eingekauft habe. Dadurch habe sie den rechtserheblichen Sachverhalt nicht richtig festgestellt.

Diesbezüglich ist die Beschwerdeführerin jedoch darauf hinzuweisen, dass die Tatsache, dass die Vorinstanz ihren Kontingentsanteil ohne Berücksichtigung der von der Y._____ AG von den Produzenten übernommenen Menge an Speisekartoffeln berechnet hat, nicht aus einer unrichtigen Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts (Art. 49 Bst. b VwVG) resultiert, sondern vielmehr die Folge der rechtlichen Würdigung – des korrekt festgestellten Sachverhalts – durch die Behörde ist. Der Vorinstanz wäre der Vorwurf, sie habe der angefochtenen Verfügung einen unrichtigen Sachverhalt zugrunde gelegt, nur dann zu machen, wenn die von der

Y._____ AG übernommene Menge bzw. die von jener erbrachte Inlandleistung nach Massgabe der anwendbaren gesetzlichen Grundlagen übertragbar sein sollte, was eine materielle Rechtsfrage darstellt, die im Folgenden zu prüfen ist.

3.

Anfechtungsobjekt bildet vorliegend die Verfügung der Vorinstanz vom 22. Dezember 2017, mit welcher die Vorinstanz der Beschwerdeführerin für das Jahr 2018 unter Berücksichtigung von Einfuhren von (...) kg (und keiner Inlandleistung) einen prozentualen Zollkontingentsanteil für Speisekartoffeln von 0.172 % bzw. (...) kg zugeteilt hat.

Demgegenüber beantragt die Beschwerdeführerin, es sei ihr für das Jahr 2018 unter Berücksichtigung der Einfuhren von (...) kg sowie der angemeldeten Inlandleistung von (...) kg ein prozentualer Zollkontingentsanteil für Speisekartoffeln zu erteilen.

Streitgegenstand bildet damit die Frage, ob die Vorinstanz der Beschwerdeführerin die von der Y._____ AG als Inlandleistung gemeldete Menge von (...) kg Speisekartoffeln zu Recht nicht als Inlandleistung angerechnet hat.

4.

4.1 Das Landwirtschaftsgesetz legt innerhalb der welthandelsrechtlichen Verpflichtungen die Rahmenbedingungen für die Produktion und den Absatz landwirtschaftlicher Erzeugnisse fest (Art. 7 ff. und insb. Art. 21 LwG betreffend Zollkontingente). Als Instrumente zur Lenkung der Importe stehen dem Bund u.a. die Zollkontingente (Art. 21 ff. LwG) zur Verfügung. Dabei wird die Warenmenge bestimmt, welche zu einem vorteilhaften Zollansatz (KZA) in die Schweiz eingeführt werden kann. Für den Import einer zusätzlichen Menge muss regelmässig ein bedeutend höherer Zoll (AKZA) bezahlt werden, der gewöhnlich prohibitive Wirkung hat (vgl. BGE 129 II 160 E. 2.1; BGer 2A.527/2006 12. Dezember 2006 E. 2.2; Urteil des BVGer A-2206/2007 vom 24. November 2008 E. 2.3.1).

Die innerstaatliche Verteilung der Zollkontingente ist mangels Regelung im internationalen Recht grundsätzlich Sache der nationalen Gesetzgebung (vgl. BGE 128 II 34 E. 2c). Der Gesetzgeber hat die Grundzüge der Verteilung von Zollkontingenten in Art. 22 LwG geregelt. Gemäss Art. 22 Abs. 1 LwG soll bei der Verteilung von Zollkontingenten der Wettbewerb gewahrt

bleiben. Nach Art. 22 Abs. 2 LwG verteilt die zuständige Behörde die Zollkontingente sodann namentlich nach folgenden Verfahren und Kriterien: durch Versteigerung (Bst. a); nach Massgabe der Inlandleistung (Bst. b); aufgrund der beantragten Menge (Bst. c); entsprechend der Reihenfolge des Eingangs der Bewilligungsgesuche (Bst. d); entsprechend der Reihenfolge der Veranlagung (Bst. e); nach Massgabe der bisherigen Einfuhren der Gesuchsteller (Bst. f). Als Inlandleistung im Sinne von Art. 22 Abs. 2 Bst. b LwG gilt namentlich die Übernahme gleichartiger Erzeugnisse inländischer Herkunft und handelsüblicher Qualität (Art. 22 Abs. 3 LwG).

4.2 Die Landwirtschaftsgesetzgebung wird sodann in der – unter anderem gestützt auf Art. 21 Abs. 2 sowie Art. 177 LwG – vom Bundesrat erlassenen Agrareinfuhrverordnung vom 26. Oktober 2011 (AEV, SR 916.01 in der hier massgebenden Fassung vom 1. Dezember 2017) konkretisiert. Danach bedarf die Einfuhr der in Anhang 1 der Verordnung aufgeführten landwirtschaftlichen Erzeugnisse einer Generaleinfuhrbewilligung (Art. 1 Abs. 1 AEV; Art. 24 Abs. 1 LwG). Die Zollkontingente, die Teilzollkontingente und die Richtmengen werden in Anhang 3 der Verordnung festgelegt (Art. 10 AEV).

Gemäss Art. 21 Abs. 1 AEV (3. Kapitel: Zollkontingente; 3. Abschnitt: Inlandleistungen) gilt als Inlandleistung die Übernahme von inländischen landwirtschaftlichen Erzeugnissen handelsüblicher Qualität während eines festgelegten Zeitraums (Bemessungsperiode). Die Erzeugnisse sind im 4. Kapitel der AEV oder in den marktordnungsspezifischen Produkteverordnungen festgelegt.

4.3 Anteile am Teilzollkontingent Nr. 14.3 (Speisekartoffeln) werden – auf Grund der Verwaltungsänderung vom 26. Oktober 2016 (AS 2016 4083) – seit dem 1. Januar 2018 bzw. ab der Kontingentsperiode 2018 (Art. 54a AEV) gemäss Art. 40 Abs. 3 AEV (4. Kapitel: Marktordnungsspezifische Vorschriften; 4. Abschnitt: Einfuhr von Kartoffeln) wie folgt verteilt: 3'250 Tonnen werden versteigert (Bst. a); 3'250 Tonnen werden gemäss den Marktanteilen der Berechtigten zugeteilt (Bst. b).

Dabei werden die Marktanteile aufgrund der Gesamtsumme der Einfuhrmengen zum KZA sowie zum AKZA und der Inlandleistung aller Berechtigten während der Bemessungsperiode berechnet (Art. 40 Abs. 5 AEV). Kontingentsperiode bildet das Kalenderjahr (Art. 11 Abs. 1 AEV). Ein Kontingentsanteil kann nur innerhalb der Kontingentsperiode oder der zeitlich be-

schränkten Freigabe ausgenutzt werden (Art. 11 Abs. 2 AEV). Als Bemessungsperiode gilt der Zeitraum zwischen dem 18. Monat (Juli) und dem 7. Monat (Juni) vor der betreffenden Kontingentsperiode (Art. 41 Abs. 2 AEV).

Als Inlandleistung gilt beim Teilzollkontingent Nr. 14.3 gemäss Art. 41 Abs. 1 Bst. c AEV die Menge der direkt beim inländischen Produzenten übernommenen und bezahlten Speisekartoffeln.

Demgegenüber wurde das Teilzollkontingent Speisekartoffeln bis zur Kontingentsperiode 2017 (Art. 54a AEV) nach der Inlandleistung der einzelnen Organisation bzw. des einzelnen Betriebs im Verhältnis zu den gesamten rechtmässig geltend gemachten Inlandleistungen in Prozenten zugeteilt (Art. 40 Abs. 2 AEV in der Fassung vom 1. Dezember 2016). Als Inlandleistung galt wiederum die Menge der konsumfertig abgepackten inländischen Speisekartoffeln, die die Abpackbetriebe während der Bemessungsperiode an den Detailhandel geliefert haben (Art. 41 Abs. 1 Bst. b AEV in der Fassung vom 1. Dezember 2016).

4.4 Vorab bleibt festzuhalten, dass das LwG dem Bundesrat für den Erlass der erforderlichen Ausführungsbestimmungen und insbesondere auch bei der Regelung der Zuteilung der Zollkontingente bewusst einen grossen Gestaltungsspielraum einräumt (vgl. BGE 128 II 34 E. 5b; Urteil des BGer 2A.53/2004 vom 2. August 2004 E. 3.4.2; Urteile des BVGer B-779/2016 vom 11. Oktober 2016 E. 3.3.2, A-2206/2007 vom 24. November 2008 E. 2.3.5, je m.w.H.). Im Rahmen des LwG war der Bundesrat vorliegend ohne Zweifel befugt, die Zuteilung der Anteile am Teilzollkontingent Nr. 14.3 (Speisekartoffeln) mit der Ordnungsänderung vom 26. Oktober 2016 in Art. 40 Abs. 3 AEV in der Weise näher zu regeln, als diese durch Versteigerung (Bst. a) und gemäss den Marktanteilen der Berechtigten (Bst. b) erfolgt. Gleiches gilt für Art. 41 Abs. 1 Bst. c AEV, wo der Bundesrat die Inlandleistung beim Teilzollkontingent Nr. 14.3 als die Menge der direkt beim inländischen Produzenten übernommenen und bezahlten Speisekartoffeln definieren durfte. Insoweit stellt die Beschwerdeführerin die Gesetzmässigkeit von Art. 40 Abs. 3 und Art. 41 Abs. 1 Bst. c AEV denn zu Recht auch nicht in Abrede.

4.5 Die Beschwerdeführerin übt jedoch Kritik am Zustandekommen der Änderung der AEV vom 26. Oktober 2016.

Wie die Beschwerdeführerin in ihrer Replik festhält, ist der von der Vorinstanz in der Vernehmlassung dargestellte Ablauf der "Anhörung landwirtschaftliches Verordnungspaket 2016" vom 20. Januar 2016 nicht zu beanstanden. Die Beschwerdeführer bemängelt aber, dass sie anlässlich der Anhörung nicht persönlich, sondern nur über die Branchenorganisation C._____ einbezogen worden sei. Angesichts der dominierenden Stellung der A._____ -Gruppe innerhalb der Branchenorganisation hätte die Vorinstanz die rund 20 Unternehmen, die in früheren Jahren einen Anteil am Teilzollkontingent Speisekartoffel zugeteilt erhalten hätten, einzeln anhören müssen. Dies umso mehr, als die neue Regelung auch die Zuteilung von Zusatzkontingenten im Falle von Fehlernten oder gestörter Zufuhr betreffe.

Die Beschwerdeführerin vermag aus ihren Vorbringen jedoch aus den folgenden Gründen nichts zu ihren Gunsten abzuleiten: Wie sie selbst erklärt, hat sie sich einerseits mit Stellungnahme vom 12. April 2016 (vgl. act. 2 Vorakten) zum 1. Entwurf zur Änderung der AEV persönlich geäussert. Zudem war sie durch die Branchenorganisation C._____, deren Mitglied sie ist, im gesamten weiteren Anhörungsverfahren vertreten. Darüber hinaus ist die Beschwerdeführerin darauf hinzuweisen, dass Art. 29 Abs. 2 BV auf das Rechtsetzungsverfahren keine Anwendung findet (vgl. BGE 131 I 91 E. 3.1; FELIX UHLMANN/DAVID HOFSTETTER, Die Verordnung aus dem Blickwinkel der Rechtsetzungslehre, in: ZBI 2012, S. 455 ff., 476, m.w.H.). Gesetz- und Verordnungsgeber sind demnach verfassungsrechtlich nicht verpflichtet, einen Rechtserlass zu begründen und vor dessen Erlass allfällig davon Betroffenen rechtliches Gehör zu gewähren. Im Übrigen beruft sich die Beschwerdeführerin zu Recht nicht auf das Vernehmlassungsgesetz vom 18. März 2005 (VIG [SR 172.061], Art. 3 Abs. 1 Bst. d und e VIG).

Was die Beschwerdeführerin schliesslich aus dem Umstand, dass sie – wie sie ebenfalls beanstandet – keine Gelegenheit zur Teilnahme an der Besprechung von Umsetzungsfragen mit der Vorinstanz am 1. Februar 2017 erhalten habe, während die A._____ -Gruppe und die D._____ GmbH teilgenommen hätten, zu ihren Gunsten ableiten möchte, ist nicht ersichtlich und wird von ihr auch nicht weiter substantiiert. Wie die Vorinstanz in ihrer Duplik darlegt, hat dieses Treffen zwischen der C._____ und dem BLW zu noch offenen Fragen im Vollzug auf Wunsch der Branchenorganisation hin stattgefunden, wobei es der Beschwerdeführerin unbenommen gewesen wäre, selbst ebenfalls Fragen zu unterbreiten (vgl. act. 22 Vorakten).

4.6 Die Beschwerdeführerin macht des Weiteren geltend, die in der AEV vorgesehene Rückwirkung ohne eine angemessene Übergangsregelung verstosse gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes und stelle einen Eingriff in wohlerworbene Rechte dar.

Ihr Kontingentsanteil für das Jahr 2018 liege – auch unter Hinzurechnung der ersteigerten (...) kg – weit unter den ihr in früheren Jahren zugeteilten Anteilen und ihrem Bedarf. Sie habe keine Möglichkeit gehabt, ihr Geschäftsmodell an die neuen Bestimmungen der AEV anzupassen, da Anbauverträge mit Wirkung für die für die Kontingentsperiode 2018 relevante Bemessungsperiode bereits im Herbst 2015 hätten abgeschlossen werden müssen (Pflanzzeitraum im Frühjahr 2016; Erntezeitraum Herbst 2016). Von der neuen Definition der Inlandleistung in Art. 41 Abs. 1 Bst. c AEV habe sie aber erst mit der beschlossenen Verordnungsänderung im Oktober 2016 Kenntnis erhalten. Dem Erfordernis einer hinreichend langen Bemessungsperiode hätte mit einer um ein Jahr aufgeschobenen Inkraftsetzung der neuen Regelung Rechnung getragen werden können.

4.6.1 Eine echte Rückwirkung liegt vor, wenn neues Recht auf einen Sachverhalt angewendet wird, der sich abschliessend vor Inkrafttreten dieses Rechts zugetragen hat. Eine solche ist praxisgemäss nur unter strengen Voraussetzungen zulässig, soweit es sich nicht um einen begünstigenden Erlass handelt (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 268 ff.).

Demgegenüber liegt eine sog. unechte Rückwirkung in zwei Fällen vor: Einerseits, bei der Anwendung neuen Rechts auf zeitlich offene Dauer Sachverhalte (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 279); andererseits in denjenigen Fällen, in denen das neue Recht nur für die Zeit nach seinem Inkrafttreten zur Anwendung gelangt, dabei aber in einzelnen Belangen auf Sachverhalte abstellt, die bereits vor dessen Inkrafttreten vorlagen (sog. Rückanknüpfung; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 282).

Eine solche Rückanknüpfung ist grundsätzlich zulässig, sofern ihr nicht wohlerworbene Rechte oder der Grundsatz des Vertrauensschutzes (Art. 9 BV) entgegen stehen (vgl. BGE 138 III 659 E. 3.3; 133 II 97 E. 4.1; 126 V 134 E. 4a; Urteil des BGer 4A_6/2009 vom 11. März 2009 E. 2.6; Urteile des BVGer A-5161/2013 vom 7. April 2015 E. 6.4.1, A-6142/2012 vom 4. Februar 2014 E. 2.2; B-2194/2012 vom 2. November 2012 E. 10.2.2).

4.6.2 Die mit Verordnungsänderung vom 26. Oktober 2016 (AS 2016 4083), in Kraft seit dem 1. Januar 2017, eingeführten Bestimmungen von Art. 40 Abs. 3 AEV betreffend die Zuteilung der Anteile am Teilzollkontingent Nr. 14.3 sowie Art. 41 Abs. 1 Bst. c AEV betreffend Inlandleistung finden gemäss der Übergangsbestimmung von Art. 54a Abs. 1 AEV erst ab der Kontingentsperiode 2018 Anwendung. Damit beschränkt sich deren Wirkung – nämlich die Zuteilung der Kontingentsanteile – auf die Zukunft.

Allerdings gilt als Bemessungsperiode der Zeitraum zwischen dem 18. Monat (Juli) und dem 7. Monat (Juni) vor der betreffenden Kontingentsperiode (Art. 41 Abs. 2 AEV); für die Kontingentsperiode 2018 betrifft dies den Zeitraum vom 1. Juli 2016 bis zum 30. Juni 2017. Damit hat der Bundesrat zur Bestimmung des Umfangs der zuzuteilenden Kontingente auf eine Bemessungsperiode und damit auf Tatsachen abgestellt, die vor Inkrafttreten des neuen Rechts eingetreten waren. Die Kontingentsgrundlagen für die Kontingentsperiode 2018 sind auf Grund von Faktoren zu berechnen, die sich in der vorangehenden Kontingentsperiode herausgebildet haben; es handelt sich aber um einen abgeschlossenen Sachverhalt. Von einer echten Rückwirkung wäre nach der Rechtsprechung nur dann auszugehen, wenn bereits festgesetzte Kontingente nachträglich wieder aufgehoben oder eingeschränkt würden, was hier nicht der Fall ist (vgl. BGE 104 Ib 205 E. 6). Demgegenüber handelt es sich hier um eine Rückanknüpfung, die – wie oben ausgeführt – zulässig ist, sofern nicht in wohlerworbene Rechte eingegriffen wird und der Grundsatz des Vertrauensschutzes nicht verletzt ist.

4.7 Als "wohlerworben" gelten Rechte, deren wesentlicher Gehalt aus Gründen des Vertrauensschutzes unwiderruflich und gesetzesbeständig ist und die unter dem Schutz der Eigentumsgarantie stehen, sofern von ihnen Gebrauch gemacht worden ist. Es sind dies vermögenswerte Ansprüche der Privaten gegenüber dem Staat. Dazu gehören einerseits die aus historischen Rechtstiteln abgeleiteten oder seit urvordenklicher Zeit bestehenden Rechte, z.B. ehehafte Tavernenrechte oder Rechte zum unentgeltlichen Bezug von Wasser aus einer Quelfassung, und andererseits die auf gegenseitiger Willensübereinstimmung zwischen Staat und Privaten beruhenden Rechte, die Korrelat einer freiwillig begründeten Leistungspflicht der Privaten sind (vgl. BGE 132 II 485 E. 9.5; BGE 128 II 112 E. 10; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 1237 ff.).

Durch die jährliche Zuteilung eines Zollkontingentsanteils entstehen keine eigentumsrechtlich verfestigten Positionen. Diese Anteile werden vielmehr zeitlich beschränkt zugeteilt. Dem Inhaber einer Generaleinfuhrbewilligung

(Art. 1 AEV) werden für die jeweilige Kontingentsperiode zudem nur dann Zollkontingentsanteile zugeteilt, wenn er die Zuteilungskriterien (Art. 37 ff. AEV) erfüllt. Damit verschafft die Zuteilung von Kontingentsanteilen kein Recht mit besonderer Beständigkeit auf Einfuhr zum Zollkontingentsansatz oder darauf, Kontingentsanteile auch im Folgejahr oder für eine bestimmte Dauer zu den ursprünglich geltenden Rahmenbedingungen zugeteilt zu erhalten. Die Definition der Inlandleistung mag für die Beschwerdeführerin insofern von nicht unwesentlicher Bedeutung sein, als sie für ihre Geschäftsplanung auf stabile, d.h. mittelfristig voraussehbare Einfuhrkosten angewiesen ist. Für sich allein vermag dieser Umstand allerdings kein wohlverworbenes Recht zu begründen. Wenn überhaupt, so könnte sich die Frage, ob ein Kontingent ein wohlverworbenes Recht darstelle, nur für die jeweilige Kontingentsperiode stellen. Aufgrund der Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) kann deshalb weder die Zuteilung eines Zollkontingents verlangt werden noch wird dieser Verfassungsgrundsatz durch die Beschränkung eines Kontingents nach Ablauf der Kontingentsperiode tangiert. Die Beschwerdeführerin führt denn auch nicht weiter aus, inwiefern ihr auf Grund der in den vergangenen Jahren befristet zugeteilten Zollkontingentsanteile ein Recht eingeräumt worden sein sollte, in Zukunft und unabhängig von einer Änderung der gesetzlichen Grundlagen weiterhin einen ungefähr gleich grossen Kontingentsanteil zugeteilt erhalten zu können.

Damit stehen der Rückanknüpfung auf eine Bemessungsperiode vor Inkrafttreten des mit Änderung der AEV vom 26. Oktober 2016 eingeführten neuen Rechts zur Bestimmung des Umfangs der zuzuteilenden Kontingentsanteile keine wohlverworfenen Rechte entgegen.

4.8 Die Beschwerdeführerin leitet des Weiteren aus dem Grundsatz des Vertrauensschutzes (Art. 9 BV) einen Anspruch auf eine angemessene Übergangsfrist ab.

Im Zusammenhang mit Rechtsetzungsakten kann das Vertrauensschutzprinzip dann angerufen werden, wenn die Privaten durch eine unvorhersehbare Rechtsänderung in schwerwiegender Weise in ihren gestützt auf die bisherige gesetzliche Regelung getätigten Dispositionen getroffen werden und keine Möglichkeit der Anpassung an die neue Rechtslage haben. Auch in einem solchen Fall besteht aber kein Anspruch auf Nichtanwendung des neuen Rechts, sondern es kann lediglich aus Gründen der Rechtsgleichheit, der Verhältnismässigkeit und des Willkürverbots geboten sein, gegebenenfalls eine angemessene Übergangsregelung zu schaffen. Übergangsfristen haben jedoch nicht den Zweck, die Betroffenen möglichst

lange von der günstigeren bisherigen Regelung profitieren zu lassen, sondern einzig, ihnen eine angemessene Frist einzuräumen, sich an die neue Regelung anzupassen (vgl. BGE 134 I 23 E. 7.6.1, 130 I 26 E. 8.1; Urteile des BGer 2C_138/2017 vom 4. Januar 2018 E. 4.4, 2C_158/2012 vom 20. April 2012 E. 3.6; BVGE 2016/24 vom 21. Oktober 2015 E. 2.4; Urteil des BVerfG A-5647/2016 vom 6. September 2018 E. 6.2.1; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 640 f., m.w.H.).

4.8.1 Diese Voraussetzungen für eine verfassungsrechtlich gebotene Übergangsregelung sind im vorliegenden Fall nicht erfüllt:

Ist nämlich der Bundesrat zuständig dafür, die Zuteilung des Teilzollkontingents auf dem Verordnungsweg zu regeln, ist er auch befugt, diese Regelung mit einer Übergangsregelung zu versehen. In Art. 54a Abs. 1 AEV hat der Bundesrat als Übergangsbestimmung zu der Ordnungsänderung vom 26. Oktober 2016 ausdrücklich bestimmt, dass das Teilzollkontingent Nr. 14.3 für die Kontingentsperiode 2017 noch nach bisherigem Recht zu verteilen sei. Damit ist davon auszugehen, dass der Ordnungsgeber die Wirkung der geänderten Fassung der AEV bewusst ab der Kontingentsperiode 2018 – und nicht erst ab der Periode 2019 – hat eintreten lassen wollen, und zwar im Bewusstsein der Konsequenzen, die sich auf Grund der Rückanknüpfung auf eine Bemessungsperiode in der Vergangenheit ergeben.

Die Neudefinition des Begriffs der Inlandleistung Speisekartoffeln wurde, wie die Beschwerdeführerin in ihrer Replik selbst erklärt, auf Antrag der Branchenorganisation C._____ in die AEV aufgenommen. Wie aus deren Schreiben vom 26. April 2016 (act. 22 Vorakten) an ihre Mitglieder hervorgeht, hat diese ihre betroffenen Mitglieder über ihre Stellungnahme vom 14. April 2016 zum ersten Entwurf zur Änderung der AEV zwei Wochen später informiert. In diesem Schreiben hatte die Branchenorganisation ausdrücklich darauf hingewiesen, dass sie in ihrer Stellungnahme zur Ordnungsänderung beantragt habe, die Zuteilung der Kontingente für Speisekartoffeln gleich wie diejenige von Tafeläpfeln, Tomaten und Gurken zu handhaben, wo die Kontingentsanteile gemäss den Marktanteilen zugeteilt würden. Der Marktanteil eines Importeurs setze sich aus der "Inlandleistung (von der Produktion direkt übernommene und bezahlte Menge) und der Importmenge (verzollte Menge)" zusammen. Somit ist auf Grund dieses Schreibens als erstellt zu erachten, dass der Beschwerdeführerin die schliesslich in Kraft gesetzte Definition des Begriffs der Inlandleistung als mögliche neue Fassung spätestens ab Ende April 2016 bekannt war bzw.

hätte sein können und müssen. Damit war die vorgenommene Rechtsänderung für die Beschwerdeführerin vorhersehbar und kann keineswegs als überfallartig bezeichnet werden. Dass vor Verabschiedung eines Gesetzes- oder eines Verordnungsentwurfs dessen genauer Inhalt noch nicht mit Sicherheit feststehen kann, liegt in der Natur der Sache; Gleiches gilt für die schliesslich beschlossene Fassung.

Des Weiteren beruft sich die Beschwerdeführerin nicht auf konkrete Entscheide, die sie im Vertrauen auf das bisherige Recht in der für die Kontingentsperiode 2018 relevanten Bemessungsperiode getroffen hätte, die sich nicht ohne Nachteil wieder rückgängig machen lassen bzw. welche sie in Kenntnis der neuen Bestimmung von Art. 41 Abs. 1 Bst. c AEV nicht vorgenommen hätte. Insbesondere ist nicht erstellt, dass die Beschwerdeführerin selbst mehr Speisekartoffeln direkt bei den inländischen Produzenten übernommenen und bezahlt hätte.

Inwiefern durch die Rückanknüpfung Rechtsungleichheiten entstanden sein sollten, substantiiert die Beschwerdeführerin nicht näher und ist auch nicht ersichtlich. Jedenfalls sind sämtliche Unternehmen, die für das Jahr 2018 eine Inlandleistung geltend gemacht haben, von der Neuregelung gleichermassen betroffen.

4.8.2 Auf Grund des Gesagten ist der Bestand eines verfassungsmässigen Anspruchs der Beschwerdeführerin auf eine weitergehende (als die in Art. 54a AEV vorgesehene) Übergangsbestimmung für die Inkraftsetzung der Änderung der AEV vom 26. Oktober 2016 zu verneinen.

4.9 Insgesamt erweist sich damit die Rückanknüpfung auf eine vor dem Inkrafttreten der Änderung der AEV vom 26. Oktober 2016 liegende Bemessungsperiode als zulässig und die Beschwerde stösst insoweit ins Leere.

5.

Der Beschwerdeführerin macht sodann geltend, die Vorinstanz hätte ihr die von der Y._____ AG gemeldete Inlandleistung in der Höhe von (...) kg netto entsprechend der übereinstimmenden Anträge auf den Anmeldeformularen und gestützt auf die von der Beschwerdeführerin diesbezüglich beigelegte Vereinbarung vom 25. September 2017 als ihre eigene Inlandleistung anrechnen müssen. Zur Begründung beruft sich die Beschwerdeführerin in der Beschwerde hauptsächlich auf eine Ungleichbehandlung gegenüber der A._____ -B._____ -Gruppe (vgl. E. 6 hiernach), da kein

rechtserheblicher Unterschied zwischen dem Geschäftsmodell jener Unternehmen und demjenigen bestehe, den sie selbst und die Y._____ AG aus Effizienzgründen praktizierten.

Die Vorinstanz ihrerseits begründet die angefochtene Verfügung damit, dass die Beschwerdeführerin weder eine eigene Inlandleistung i.S.v. Art. 41 AEV generiert noch die Ausnützung eines Kontingentsanteils nach Art. 14 AEV mit der Y._____ AG vereinbart habe. Deshalb sei ihr die von der Y._____ AG erbrachte Inlandleistung im Umfang von (...) kg netto nicht als ihre Inlandleistung angerechnet worden.

5.1 Einleitend ist festzuhalten, dass die Beschwerdeführerin nichts zu ihren Gunsten abzuleiten vermag, soweit sie auf Äusserungen der Vorinstanz in deren Antworten zum Fragenkatalog von C._____ (vgl. act. 9 Vorakten) im Zusammenhang mit der Auslegung der AEV verweist. Denn dabei handelt es sich lediglich um allgemeine Ausführungen, die nichts über die konkrete Anwendung einer bestimmten Regelung auf den hier zu beurteilenden konkreten Einzelfall – insbesondere auch nichts zur Erbringung der Inlandleistung im Verhältnis zwischen der Beschwerdeführerin und der Y._____ AG – aussagen.

5.2

5.2.1 Gemäss Art. 41 Abs. 1 Bst. c AEV gilt als Inlandleistung beim Teilkontingent Nr. 14.3 die Menge der direkt beim inländischen Produzenten übernommenen und bezahlten Speisekartoffeln.

Nach dem Merkblatt des BLW "Vollzug der inländischen Speisekartoffeln für die Kontingentsperiode 2018" (nachfolgend: Merkblatt) dürfen in diesem Sinn nur diejenigen Betriebe eine Inlandleistung Speisekartoffeln geltend machen, die die Kartoffeln auf eigene Rechnung und Gefahr direkt vom Produzenten abkaufen, wobei der Übergang des Eigentums an der Ware gefordert wird. Das Bundesamt bezeichnet solche Betriebe als "Betriebe der ersten Handelsstufe". Demgegenüber könnten Betriebe, die bei der Übernahme der Kartoffeln vom Produzenten zwar gewisse Dienstleistungen, wie beispielsweise die Abwicklung der Zahlung, erbrächten, aber zu keinem Zeitpunkt Eigentümer der Ware seien und die Kartoffeln damit auch nicht auf eigene Rechnung und Gefahr handelten, keine Inlandleistung geltend machen. Solche Dienstleister bezeichnet das Bundesamt als "Sammelstellen" (vgl. Ziff. 3.1 Merkblatt). Betriebe der ersten Handelsstufe würden die Kartoffeln auf eigene Rechnung und Gefahr vom Produzenten übernehmen. Sofern ein Betrieb eine Warenbuchhaltung führe, sei daraus

die direkte Übernahme vom Produzenten ersichtlich. Zudem erstelle der Betrieb die Endabrechnung zuhanden des Produzenten (vgl. Ziff. 3.2 Merkblatt). Sammelstellen seien Betriebe, die bei der Übernahme der Kartoffeln vom Produzenten gewisse Dienstleistungen erbrächten und dafür vom Betrieb der ersten Handelsstufe entschädigt würden. Die Höhe der Entschädigung werde in der Regel bereits vorgängig festgelegt. Sammelstellen seien zu keinem Zeitpunkt Eigentümer der Kartoffeln und betrieben demnach auch keinen Handel (vgl. Ziff. 3.2 Merkblatt).

Merkblätter oder Kreisschreiben stellen inhaltlich Verwaltungsverordnungen dar, welche die Durchführungsorgane binden, jedoch im Unterschied zu Rechtsverordnungen für Private keine Rechte oder Pflichten begründen. Mit ihnen soll vor allem im Ermessensbereich eine einheitliche und rechtsgleiche Verwaltungspraxis gewährleistet werden. Auch sind sie in der Regel Ausdruck des Wissens und der Erfahrung einer Fachstelle. Das Bundesverwaltungsgericht ist als verwaltungsunabhängige Gerichtsinstanz (Art. 2 VGG) an Verwaltungsverordnungen nicht gebunden. Diese werden deshalb vom Gericht bei der Entscheidungsfindung mitberücksichtigt, sofern sie eine dem Einzelfall angepasste und gerecht werdende Auslegung der anwendbaren gesetzlichen Bestimmungen ermöglichen (vgl. BGE 132 V 200 E. 5.1.2, BGE 130 V 163 E. 4.3.1).

5.2.2 Die Beschwerdeführerin schloss am 25. September 2017 mit der Y._____ AG eine "Vereinbarung betr. die Zuteilung von Kontingenten" (vgl. Beschwerdebeilage 2) ab, deren Ziff. 3 wie folgt lautet:

"3. Abtretung von Kontingenten auf Grund der Inlandleistung

Die Y._____ AG meldet dem Bundesamt für Landwirtschaft die von ihr, im Auftrag der X._____ AG von den Produzenten angenommene Menge (Inlandleistung).

Y._____ AG erklärt sich ausdrücklich einverstanden, dass der auf der Y._____ AG-Anmeldung der Inlandleistung ausgewiesene Anteil für die X._____ AG (Pos. 1a) auf Grund deren Marktanteil vom Bundesamt für Landwirtschaft bei der Kontingentsbemessung direkt der X._____ AG zugeteilt wird."

Mit Schreiben vom 27. September 2017 und Formular vom 29. September 2017 (vgl. act. 14a und 14b Vorakten) meldete die Beschwerdeführerin der Vorinstanz unter Ziff. 1 eine "Inlandleistung netto gemäss Y._____ AG" in der Höhe von (...) kg und hielt darauf handschriftlich fest, dass ihr Schreiben vom 27. September 2017 und die beigelegte Vereinbarung mit der Y._____ AG vom 25. September 2017 betreffend Zuteilung von Kontingenten Bestandteil ihrer Anmeldung bildeten.

5.2.3 Die Vorinstanz geht zu Recht davon aus, dass die Y. _____ AG vorliegend nicht als blosse Sammelstelle bzw. in direkter Stellvertretung (Art. 32 Abs. 1 und 2 Obligationenrecht [OR, SR 220]) der Beschwerdeführerin agiert hat. Denn es ist die Y. _____ AG, die mittels Belege den Nachweis für die direkte Übernahme der Speisekartoffeln von den Produzenten erbracht hat. Demgegenüber konnte die Beschwerdeführerin selber keine derartigen Nachweise erbringen (vgl. Anmeldeformular Ziff. 3 [act. 14b Vorakten], wonach der Anmeldung eine Zusammenstellung mit folgenden Angaben beizulegen ist: Datum der Übernahme, Name und Adresse des Produzenten, Kartoffelsorte, übernommene Menge in kg [Nettogewicht] sowie ausbezahlter Betrag in CHF; Stellungnahme der Vorinstanz vom 21. September 2018 S. 4 f. Ziff. 5). Die Beschwerdeführerin und die Y. _____ AG haben ihre Vereinbarung betreffend die Zuteilung von Kontingenten sodann erst Ende September 2017 abgeschlossen, also nach Ablauf der Bemessungsperiode im Juni 2017 und damit auch erst, nachdem die Y. _____ AG die Speisekartoffeln von den Produzenten in eigenem Namen und auf eigene Rechnung bereits entgegengenommen hatte.

Im Übrigen räumt die Beschwerdeführerin in ihrer Replik (Rz. 15) im Zusammenhang mit ihrer Rüge betreffend Ungleichbehandlung (vgl. hiernach) sinngemäss selbst ein, dass die Y. _____ AG die Speisekartoffeln auf eigene Rechnung und Gefahr von den Produzenten übernommen habe. So erklärt die Beschwerdeführerin, dass kein rechtserheblicher Unterschied zwischen dem Geschäftsmodell der A. _____ -B. _____ -Gruppe und demjenigen, das sie selbst und die Y. _____ AG praktizierten, auszumachen sei, da längst nicht alle B. _____ nur als Sammelstellen für die beiden Kontingentsanteilsinhaberinnen innerhalb der A. _____ -Gruppe agierten, sondern ein Teil der B. _____ Speisekartoffeln in eigenem Namen und auf eigene Rechnung bei den Produzenten einkaufte und diese an andere Rechtseinheiten innerhalb der A. _____ -Gruppe weiter veräusserte.

Insgesamt kann mit Blick auf Art. 41 Abs. 1 Bst. c AEV somit als erstellt erachtet werden, dass nicht die Beschwerdeführerin selbst, sondern vielmehr die Y. _____ AG die umstrittene Menge von (...) kg netto Speisekartoffeln beim inländischen Produzenten (in eigenem Namen) übernommen und Eigentum daran erworben hat.

Soweit die Beschwerdeführerin – in teilweisem Widerspruch zu ihren eigenen Äusserungen sowie zur Tatsache, dass die entsprechende Vereinba-

nung erst im Nachhinein aufgesetzt wurde – sodann zumindest implizit geltend macht, die Y._____ AG habe die Speisekartoffeln in ihrem Auftrag und – mangels Vorliegens einer direkten Stellvertretung – damit wohl in indirekter Stellvertretung (Art. 32 Abs. 3 OR) übernommen, bleibt festzuhalten, dass bei der indirekten Stellvertretung die Rechtswirkungen jeweils unmittelbar beim indirekt handelnden Vertreter selbst eintreten (vgl. BGE 100 II 200 E. 8; Urteile des BGer 2C_767/2018 vom 8. Mai 2019 E. 2.1.2., 4A_496/2014 vom 11. Februar 2015 E. 3.2.; ROLF WATTER, in: BSK-OR, 6. Aufl., Art. 32 N 31). Damit hätte vorliegend selbst im Falle eines Auftragsverhältnisses die Y._____ AG und nicht die Beschwerdeführerin die Inlandleistung i.S.v. Art. 41 Abs. 1 Bst. c AEV erbracht.

5.3

5.3.1 Aufgrund der Vereinbarung vom 25. September 2017 und den Ausführungen der Beschwerdeführerin im Rahmen des vorliegenden Beschwerdeverfahrens ist daher nach dem Gesagten vielmehr davon auszugehen, dass es der Beschwerdeführerin und der Y._____ AG bei der Anmeldung ihrer Inlandleistungen für das Jahr 2018 darum ging, die – klarerweise – durch die Y._____ AG erbrachte Inlandleistung i.S.v. Art. 41 Abs. 1 Bst. c AEV der Beschwerdeführerin als Inlandleistung für das Jahr 2018 anzurechnen bzw. auf diese übertragen zu lassen (vgl. auch die Überschrift von Ziff. 3 der gemeinsamen Vereinbarung vom 25. September 2017, die lautet: "Abtretung von Kontingenten auf Grund der Inlandleistung").

Welche Bestimmung der AEV die gesetzliche Grundlage hierfür bieten soll, substantiiert die Beschwerdeführerin jedoch weder in ihrer Beschwerde noch in ihrer Replik. Sie bringt in ihrer Replik (Rz. 10) lediglich vor, der Vorinstanz könne nicht gefolgt werden, wenn diese davon ausgehe, dass die beantragte Übertragung eines Teils der durch die Y._____ AG erbrachten Inlandleistung auf sie selbst mit der Verordnung nicht vereinbar sei.

5.3.2 Als Berechtigte eines Zoll- oder Teilzollkontingentsanteils (Kontingentsanteilsberechtigte) gilt nach dem klaren Wortlaut von Art. 12 Abs. 1 AEV diejenige Person, welche die allgemeinen und die besonderen Voraussetzungen für die Zuteilung eines Kontingentsanteils erfüllt. Die Zollkontingentsanteile werden den Berechtigten dabei durch Hoheitsakt zugeteilt (Art. 12 ff. AEV; vgl. Urteil des BVerfG A-2206/2007 vom 24. November 2008 E. 2.3.3) und sind nur in beschränktem Umfang und ausschliesslich nach den hierfür geltenden Vorschriften (Art. 14 AEV) übertrag- bzw. abtretbar (vgl. Urteil des BVerfG A-2206/2007 24. November 2008 E. 2.4.2,

m.w.H.; allg. zur Übertragbarkeit von öffentlich-rechtlichen Rechten und Pflichten vgl. BGE 132 II 485 E. 7.4.2, 111 Ib 157 E. 3b).

5.3.3 Vorliegend hat – wie bereits ausgeführt – nicht die Beschwerdeführerin, sondern die Y._____ AG die Inlandleistung i.S.v. Art. 41 Abs. 1 Bst. c AEV erbracht. Damit gilt diesbezüglich die Y._____ AG und nicht die Beschwerdeführerin als Berechtigte i.S.v. Art. 12 Abs. 1 AEV, welcher die Zollkontingentsanteile aufgrund der Inlandleistung direkt zugeteilt werden können. Hieran ändert auch der von der Beschwerdeführerin – ohne eingehendere Begründung – geltend gemachte Umstand nichts, wonach sie als Aktionärin der Y._____ AG auch deren „Miteigentümerin“ sei, handelt es sich rechtlich gesehen doch gleichfalls um zwei eigenständige juristische Personen.

Eine Übertragung von Zollkontingenten bzw. eine Vereinbarungen über die Ausnützung von Kontingentsanteilen ist einzig in Art. 14 AEV (Vereinbarung über die Ausnützung von Kontingentsanteilen) vorgesehen. Danach kann eine KontingentsanteilsinhaberIn mit anderen Kontingentsanteilsberechtigten vereinbaren, dass die Einfuhren von landwirtschaftlichen Erzeugnissen der Kontingentsanteilsberechtigten dem Kontingentsanteil der KontingentsanteilsinhaberIn angerechnet werden (Abs. 1).

Wie die Vorinstanz jedoch zutreffend anmerkt, kann Art. 14 AEV vorliegend nicht als Grundlage für die von der Beschwerdeführerin und der Y._____ AG beantragte Anrechnung der Inlandleistung der Y._____ AG im Umfang von (...) kg netto für die Beschwerdeführerin herangezogen werden. Denn Art. 14 AEV erfasst gerade nicht die von der Y._____ AG und der Beschwerdeführerin beantragte Anrechnung der Inlandleistung auf Letztere, sondern – wie bereits die Überschrift des Artikels klar zum Ausdruck bringt –, einzig Vereinbarungen über die *Ausnützung* von Kontingentsanteilen. Überdies erklärt die Beschwerdeführerin selbst auch ausdrücklich (Ziff. 7 Replik), dass der Abschluss einer Zollkontingentsausnützungsvereinbarung i.S.v. Art. 14 AEV mit der Y._____ AG für sie keine gleichwertige Lösung sei, da sie die ihr lediglich zur Ausnützung übertragenen Anteile im Gegensatz zu eigenen Kontingentsanteilen nicht weiter abtreten könne, falls dies wirtschaftlich geboten sein sollte. Entsprechend hat die Y._____ AG auf der Meldung ihrer Inlandleistung für das Jahr 2018 die vorgedruckte Ziff. 3 "Abtretung Marktanteil an GEB 2" klar durchgestrichen, womit zweifelsfrei davon ausgegangen werden kann, dass sie auf eine entsprechende Abtretung auf die Beschwerdeführerin ausdrücklich verzichtet

hat. Eine Vereinbarung im Sinne von Art. 14 AEV liegt demnach vorliegend nicht vor.

5.4 Zusammengefasst ist damit der Vorinstanz darin zu folgen, dass die AEV nicht als rechtliche Grundlage für die von der Beschwerdeführerin verlangte Übertragung der von der Y._____ AG erbrachten Inlandleistung auf sie selbst herangezogen werden kann. Die rein privatrechtliche und erst nach Ablauf der Bemessungsperiode geschlossene Vereinbarung der Beschwerdeführerin mit der Y._____ AG betreffend die Zuteilung von Kontingenten vermag eine rechtliche Grundlage nicht zu ersetzen.

Da die Beschwerdeführerin vorliegend keine eigene Inlandleistung i.S.v. Art. 41 AEV generiert hat, hat die Vorinstanz ihr die von der Y._____ AG erbrachte Inlandleistung im Umfang von (...) kg netto demnach zu Recht nicht als Inlandleistung angerechnet.

6.

Die Beschwerdeführerin macht schliesslich geltend, die Vorinstanz habe der A._____ Genossenschaft (...) und A._____ Genossenschaft (...) offenbar auch die Inlandleistungen der in eigenem Namen handelnden B._____ angerechnet und diesen Anteile am Teilzollkontingent Nr. 14.3 zugeteilt. Längst nicht alle B._____ seien nur Sammelstellen für die beiden Zollkontingentsanteilsinhaberinnen A._____ Genossenschaft (...) und A._____ Genossenschaft (...). Ein Teil der B._____ kaufe weiterhin in eigenem Namen und auf eigene Rechnung Speisekartoffeln bei den Produzenten ein und veräussere diese anschliessend auch an andere Rechtseinheiten innerhalb der A._____ -Gruppe weiter (vgl. Auszüge aus den Geschäftsberichten 2017 der [...]; Beschwerdebeilagen 13 und 14). Die durch die ungleiche Anwendung der Norm bewirkte Privilegierung einzelner Unternehmen stelle einen unzulässigen Eingriff in den Wettbewerb unter direkten Konkurrenten dar. Sollte diese Ungleichbehandlung durch die Vorschriften der AEV gedeckt sein, wäre diesen Vorschriften aufgrund ihrer Unvereinbarkeit mit der verfassungsmässig garantierten Wirtschaftsfreiheit im Rahmen einer akzessorischen Normenkontrolle die Anwendung zu versagen.

6.1 Die Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) garantiert in ihrer Funktion als Individualrecht insbesondere die freie Ausübung der privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit und gebietet die Gleichbehandlung der direkten Konkurrenten durch den Staat (vgl. BGE 142 I 99 E. 2.4; Urteil des BGer 1C_329/2016 vom 10. März 2017 E. 5.1; je m.w.H.). Der Anspruch geht

zwar weiter als das allgemeine Rechtsgleichheitsgebot nach Art. 8 Abs. 1 BV. Selbst die Wirtschaftsfreiheit verlangt jedoch keine absolute Gleichbehandlung privater Marktteilnehmer. Unterscheidungen sind vielmehr zulässig, sofern sie auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, objektiven Kriterien entsprechen und nicht systemwidrig sind (vgl. BGE 143 I 37 E. 8.2; Urteil des BGer 2C_975/2017 vom 15. Mai 2018 E. 6.1.2).

Der Grundsatz der Gleichbehandlung der direkten Konkurrenten – früher: „der Gewerbetenossen“ – verbietet Massnahmen, die den Wettbewerb unter direkten Konkurrenten verzerren bzw. nicht wettbewerbsneutral sind, namentlich weil sie bezwecken, in den Wettbewerb einzugreifen, um einzelne Konkurrenten gegenüber anderen zu bevorzugen oder zu benachteiligen (vgl. BGE 142 I 99 E. 2.4, 131 II 271 E. 9.2.2, 130 I 26 E. 6.3.3.1; Urteil des BGer 1C_329/2016 vom 10. März 2017 E. 5.1; Urteil des BVGer A-2495/2016 vom 23. November 2017 E. 8.1).

6.2 Die Vorinstanz erklärt, es treffe zu, dass die von den B. _____-Filialen angenommenen Speisekartoffeln im Einzelfall der A. _____ als Inlandleistung angerechnet worden seien, jedoch nur, sofern diese Filialen reine Dienstleistungen erbracht und als Sammelstelle funktioniert hätten. Im Unterschied zu der A. _____-B. _____-Konstellation hätten die Beschwerdeführerin und die Y. _____ AG aber ein anderes Geschäftsmodell. So sei die Y. _____ AG keine Sammelstelle, weshalb die Modelle nicht vergleichbar seien. Die Ausdehnung des Begriffs der Übernahme auf jedes beliebige Geschäftsmodell sei nicht im Sinne des Ordnungsgebers.

Ob ein Betrieb als ein Betrieb der ersten Handelsstufe oder als eine Sammelstelle zu qualifizieren sei, lasse sich im Zweifelsfall oft erst nach der Kontrolle von Belegen (Warenbuchhaltung, Buchhaltungen, Abrechnungen, Verträge, etc.) oder anlässlich einer Betriebskontrolle feststellen. Es verstehe sich von selbst, dass solche Kontrollen stichprobenweise oder auf begründeten Verdacht hin vorgenommen würden. Für die Kontrolle der Anmeldung der Inlandleistung für die Kontingentsperiode 2018 habe das BLW ein zweistufiges Vorgehen gewählt: In einem ersten Schritt sei von den Geschstellern verlangt worden, mit der Anmeldung der Inlandleistung eine detaillierte Zusammenstellung der geltend gemachten Übernahmen an Speisekartoffeln zuzustellen. Die eingereichten Belege – i.d.R. ein Auszug aus der Warenbuchhaltung – seien vom BLW analysiert worden. Bei konkreten Verdachtsmomenten sei in einem zweiten Schritt eine Betriebskontrolle durchgeführt worden. Bei der Analyse der Belege der A. _____ Genossenschaft in (...) und (...) sei das BLW zum Schluss gekommen, dass

die B. _____ ausschliesslich als Dienstleister bzw. Sammelstellen agiert hätten, da keine gegenteiligen Anhaltspunkte gefunden worden seien. Insbesondere hätten in der Warenbuchhaltung der A. _____ Genossenschaft sämtliche Übernahmen bis zum Produzenten zurückverfolgt werden können. Mangels Hinweises auf Unregelmässigkeiten seien bei dieser Genossenschaft keine Betriebskontrollen durchgeführt worden. Im Gegensatz zur A. _____ Genossenschaft habe die Beschwerdeführerin bei der Anmeldung der Inandleistung die verlangten Belege nicht eingereicht. Mittels der beim BLW eingereichten Belege habe nur die Y. _____ AG die direkte Übernahme der Ware vom Produzenten nachweisen können. Auf Grund der Besprechung vom 11. September 2017 beim BLW und der mit der Anmeldung eingereichten Dokumente (u.a. der Vereinbarung vom September 2017) habe für das BLW festgestanden, dass die Beschwerdeführerin selber keine Inandleistung geltend mache, sondern um Abtretung eines Teils der von der Y. _____ AG erbrachten Inandleistung ersuche (vgl. Stellungnahme der Vorinstanz vom 21. September 2018 S. 4 f. Ziff. 5).

Aus der von der Beschwerdeführerin eingereichten Übersicht über die Zuteilung der Anteile an den Teilzollkontingenten Nr. 14.3 für das Jahr 2018 gehe zwar hervor, dass den A. _____ Genossenschaften (...) und (...) prozentuale Kontingentsanteile zugeteilt worden seien; es gehe jedoch nicht hervor, von wem diese die Ware übernommen hätten. Auch die Geschäftsberichte 2016 und 2017 der B. _____ (...) belegten nicht, dass diese B. _____ nicht als Sammelstellen arbeiteten.

6.3 Für die Zuteilung der Kontingentsanteile sind die von den Gesuchstellern im Rahmen der Anmeldungen der Inandleistung eingereichten Belege und die dazugehörige Einzelfallprüfung durch die Vorinstanz massgebend. Im Falle der Beschwerdeführerin und der Y. _____ AG war es die Y. _____ AG, welche die umstrittene Inandleistung erbracht und die entsprechenden Belege eingereicht hat (vgl. E. 5.2.3). Demgegenüber hat die Analyse der von den A. _____ Genossenschaften in (...) und (...) eingereichten Belege durch die Vorinstanz ergeben, dass die B. _____ ausschliesslich als Dienstleister bzw. Sammelstellen agiert haben. In der Warenbuchhaltung der A. _____ Genossenschaft hatten gemäss Vorinstanz sämtliche Übernahmen bis zum Produzenten zurückverfolgt werden können. An diesen sachverhaltlichen Feststellungen der Vorinstanz vermögen isolierte Aussagen – wie diejenige, dass vorderhand keine Direktproduktion der Landwirte für die A. _____ vorgesehen sei – in dem von der Beschwerdeführerin eingereichten Auszug aus dem Geschäftsbericht 2017

der B._____ (...) oder der B._____ (...) nichts zu ändern. Zudem besteht kein Anlass, die Darstellung der Vorinstanz in Zweifel zu ziehen, während die Beschwerdeführerin mit Bezug auf die Gleichartigkeit der Sachverhalte lediglich Vermutungen anstellt. Schliesslich ist zu beachten, dass – selbst wenn die Vorinstanz im Rahmen ihrer Prüfung in einem Einzelfall irrtümlicherweise von einer Sammelstelle bzw. von einem Betrieb der ersten Handelsstufe ausgegangen sein sollte – grundsätzlich kein Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht besteht (vgl. BGE 139 II 49 E. 7; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 599 ff.). Eine andere Frage ist es freilich, ob in einer solchen Konstellation mit Bezug auf die entsprechende Zuteilung u.U. eine Drittbeschwerde des direkten Konkurrenten möglich wäre, was vorliegend aber nicht in Frage steht.

Insgesamt kann somit nicht als erstellt erachtet werden, dass die Vorinstanz bei der Zuteilung der Kontingentsanteile am Teilzollkontingent Nr. 14.3 für das Jahr 2018 der A._____ Genossenschaft (...) und A._____ Genossenschaft (...) die Inlandleistungen andere Kriterien angewendet hat als bei der Beschwerdeführerin und der Y._____ AG und damit – mit Blick auf das Geschäftsmodell der Beschwerdeführerin und der Y._____ AG – zwei tatsächlich gleiche Situationen ohne sachlichen Grund ungleich behandelt hat. Die Beschwerdeführerin kann deshalb aus ihrem diesbezüglichen Vorbringen nichts zu ihren Gunsten ableiten.

6.4 Die Beschwerdeführerin stellt schliesslich quasi subsidiär noch die Verfassungsmässigkeit der AEV selbst in Frage, in dem sie ausführt, dass – sollte die AEV tatsächlich in der von der Vorinstanz skizzierten Weise auszulegen sein (was bestritten werde) – den betreffenden Vorschriften wegen ihres mit dem aus der Wirtschaftsfreiheit abgeleiteten Grundsatzes der Gleichbehandlung der Gewerbetreibenden unvereinbaren Effekts im Rahmen einer akzessorischen Normenkontrolle die Anwendbarkeit versagt werden (vgl. Stellungnahme vom 3. August 2018 Rz. 10).

6.4.1 Wie bereits ausgeführt, räumt das LwG dem Bundesrat für den Erlass der erforderlichen Ausführungsbestimmungen und insbesondere auch bei der Regelung der Zuteilung der Zollkontingente bewusst einen grossen Gestaltungsspielraum ein (vgl. E. 4.4). Dieser Ermessensspielraum ist für das Bundesverwaltungsgericht vorliegend verbindlich (Art. 190 BV). Es darf in diesem Falle bei der Überprüfung der Verordnung nicht sein eigenes Ermessen an die Stelle desjenigen des Bundesrats setzen, sondern es beschränkt sich auf die Prüfung, ob die Verordnung den Rahmen der dem Bundesrat im Gesetz delegierten Kompetenzen offensichtlich sprengt oder

aus anderen Gründen gesetz- oder verfassungswidrig ist. Es kann dabei namentlich prüfen, ob sich eine Verordnungsbestimmung auf ernsthafte Gründe stützen lässt oder ob sie Art. 9 BV widerspricht, weil sie sinn- oder zwecklos ist, rechtliche Unterscheidungen trifft, für die sich ein vernünftiger Grund in den tatsächlichen Verhältnissen nicht finden lässt, oder Unterscheidungen unterlässt, die richtigerweise hätten getroffen werden müssen. Für die Zweckmässigkeit der angeordneten Massnahmen trägt demgegenüber der Bundesrat die Verantwortung (vgl. BGE 128 II 34 E. 3b, m.w.H.).

6.4.2 Nach Art. 22 Abs. 2 LwG verteilt die zuständige Behörde die Zollkontingente u.a. nach Massgabe der Inlandleistung. Dabei hat der Bundesrat dafür zu sorgen, dass die gleiche Inlandware nicht missbräuchlich, in Umgehung des gesetzgeberischen Willens auf den verschiedenen Vermarktungsstufen mehrmals als Inlandleistung angerechnet wird (vgl. Botschaft vom 26. Juni 1996 zur Reform der Agrarpolitik, Zweite Etappe [Agrarpolitik 2002], BBl 1996 IV 1 ff., 119; Urteile des BVGer B-600/2016 vom 11. Oktober 2016 E. 3.2, A-2206/2007 vom 24. November 2008 E. 2.3.4; vgl. auch Urteil des BGer 2P.59/2003 vom 5. Dezember 2003 E. 4.1, wonach im Bereich von Kontingentszuteilungen neben dem Zweck und dem Kontext der zur Anwendung gelangenden Kontingentsregel auch der Missbrauchsgefahr Beachtung geschenkt werden müsse). Vor diesem Hintergrund erscheint es als durchaus sachlich gerechtfertigt, mit Art. 41 Abs. 1 Bst. c AEV als Inlandleistung beim Teilzollkontingent Nr. 14.3 einzig die Menge der „direkt“ beim inländischen Produzenten übernommenen und bezahlten Speisekartoffeln zu verstehen und diese im Rahmen des klaren Wortlauts nur den Erstabnehmern, d.h. denjenigen Betrieben, welche die Kartoffeln auf eigene Rechnung und Gefahr direkt vom Produzenten abkauften, direkt zuzurechnen. Auch die Beschränkung der Übertragbarkeit auf Vereinbarungen über die Ausnützung von Kontingentsanteilen nach Art. 14 AEV ist vor dem Hintergrund des Ziels, Gesetzesumgehungen zu vermeiden, sowie unter Berücksichtigung des allgemeinen Grundsatzes, wonach die Übertragung verwaltungsrechtlicher Rechte und Pflichten im öffentlichen Recht die Ausnahme bildet (vgl. oben E. 5.3.2), nicht zu beanstanden. Eine im Rahmen von Art. 27 BV unzulässige Ungleichbehandlung von direkten Konkurrenten kann in den vorliegend zur Anwendung gelangenden Vorgaben der AEV jedenfalls nicht erkannt werden.

7.

Die Beschwerde erweist sich damit insgesamt als unbegründet, weshalb sie abzuweisen ist.

8.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens wären die Verfahrenskosten grundsätzlich vollumfänglich der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG).

Wie dargelegt (E. 2.1.2), litt jedoch die angefochtene Verfügung im Zeitpunkt ihres Erlasses an einem Mangel, der zwar durch die von der Vorinstanz im Rahmen der Vernehmlassung nachgereichte Begründung im Beschwerdeverfahren geheilt wurde; aus dem Umstand, dass die Beschwerdeführerin nur durch das Ergreifen eines Rechtsmittels zu einem rechtskonformen Entscheid gelangt ist, darf ihr jedoch kein finanzieller Nachteil erwachsen, weshalb ihr in Anwendung von Art. 63 Abs. 1 in fine VwVG i.V. m. Art. 6 Bst. b des Reglements über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht vom 21. Februar 2008 (VGKE, SR 173.320.2) reduzierte Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 1'000.– aufzuerlegen sind (vgl. BGE 131 II 200 E. 4.3 und 7.3; BVGE 2008/47 E. 5; Urteil des BVGer A-2366/2018 vom 24. Mai 2018 E. 4.3, m.w.H.).

Zur Bezahlung dieses Betrags ist der von der Beschwerdeführerin einbezahlte Kostenvorschuss von Fr. 1'500.– zu verwenden. Der Restbetrag von Fr. 500.– ist der Beschwerdeführerin aus der Gerichtskasse zurückzuerstatten.

9.

Angesichts des soeben Dargelegten ist der Beschwerdeführerin schliesslich trotz der grundsätzlichen Abweisung ihrer Rechtsbegehren eine reduzierte und angemessene Parteientschädigung für die ihr aus der Beschwerdeführung erwachsenen, notwendigen Kosten zuzusprechen. Diese ist ausgehend von der vom Rechtsvertreter eingereichten Kostennote vom 2. Oktober 2018 in der Höhe von Fr. 19'032.20 und der praxisgemässen Bemessungsfaktoren (Art. 8 ff. VGKE) auf insgesamt Fr. 3'500.– festzusetzen. Die Parteientschädigung umfasst keinen Mehrwertsteuerzuschlag im Sinne von Art. 9 Abs. 1 Bst. c VGKE.

Die Parteientschädigung wird der Vorinstanz in ihrer Funktion als entscheidenden Behörde auferlegt (Art. 64 Abs. 2 VwVG).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Der Beschwerdeführerin werden reduzierte Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 1'000.– auferlegt und nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils dem von ihr geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 1'500.– entnommen. Der Restbetrag von Fr. 500.– wird der Beschwerdeführerin zurückerstattet.

3.

Der Beschwerdeführerin wird zu Lasten der Vorinstanz eine Parteientschädigung in der Höhe von Fr. 3'500.– zugesprochen. Dieser Betrag ist der Beschwerdeführer nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zu überweisen.

4.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde; Beilage: Rückerstattungsformular);
- die Vorinstanz (Gerichtsurkunde);
- das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (Gerichtsurkunde).

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Stephan Breitenmoser

Julia Haas

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tage nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). Die Rechtschrift 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: 25. Juni 2019