

BVGer B-3980/2009 vom 8. Juni 2010

Bundesverwaltungsgericht, 2010-06-08, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_B-3980_2009

FR: TAF B-3980/2009 du 8 juin 2010

IT: TAF B-3980/2009 del 8 giugno 2010

Regeste

Milch, Milchprodukte, Speiseöle und -fette

Erwägungen

E. 1

Die Verfügung der Vorinstanz vom 19. Mai 2009, mit welcher das Mehrmengengesuch der Beschwerdeführerin abgelehnt worden ist und welche sich auf die Landwirtschaftsgesetzgebung des Bundes stützt, stellt eine Verfügung im Sinne von Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021) dar. Gegen diese Verfügung kann nach Art. 166 Abs. 2 des Landwirtschaftsgesetzes vom 29. April 1998 (LwG, SR 910.1) im Rahmen der allgemeinen Bestimmungen über die Bundesverwaltungsrechtspflege (Art. 44 ff. VwVG i.V.m. Art. 31, 33 Bst. d, 37 ff. des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [VGG, SR 173.32]) Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht erhoben werden. Die Beschwerdeführerin ist ein Verein im Sinne vom Art. 60 des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs vom 10. Dezember 1907 (ZGB, SR 210) und hat am Verfahren vor der Vorinstanz teilgenommen. Durch die angefochtene Verfügung ist sie besonders berührt und hat insofern ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung. Sie ist daher zur Beschwerdeführung legitimiert (Art. 48 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 37 VGG). Die Eingabefrist sowie die Anforderungen an Form und Inhalt der Beschwerdeschrift sind gewahrt (Art. 50 und Art. 52 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 37 VGG), der Kostenvorschuss wurde fristgemäss bezahlt (Art. 63 Abs. 4 VwVG i.V.m. Art. 37 VGG) und die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen liegen vor (Art. 47 ff. VwVG i.V.m. Art. 37 VGG). Auf die Beschwerde ist daher einzutreten.

E. 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 soweit 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. Weil der Marktanteil schweizerischer Milchprodukte im Ausland bescheiden ist (z.B. <1% beim Schweizer Käse im EU-Markt) und daher von einem fast unbegrenzten Markt ausgegangen werden kann, spricht eine allfällige Verdrängung anderer Schweizer Milchprodukte nicht gegen eine Zustimmung. [3. Äquivalenzprinzip]

E. 2.1

Mit der Revision des Landwirtschaftsgesetzes im Rahmen der Agrarpolitik 2007 wurde beschlossen, die seit 1977 eingeführte öffentlich-rechtliche Milchkontingentierung aufzuheben. Dieser Ausstieg aus der Milchkontingentierung sollte schrittweise abgewickelt werden, um die Mengenanpassung sowie die Umstrukturierung von Betrieben leichter zu gestalten (vgl. Botschaft zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik [Agrarpolitik 2007] vom 29. Mai 2002, BBl 2002 4721 ff., 4800 ff. sowie Zusatzbotschaft vom 16. Oktober 2002, BBl 2002 7234 ff.). Das Konzept für den Ausstieg aus der Milchkontingentierung wurde in Art. 36a LwG konkretisiert (vgl. Botschaft AP 2007 4803).

E. 2.2

Nach Art. 36a (Marginale "Aufhebung der Milchkontingentierung") Abs. 1 LwG blieben die Art. 30-36 LwG, d.h. die Bestimmungen über die Milchkontingentierung, bis am 30. April 2009 anwendbar. Der Bundesrat konnte jedoch Produzenten, die Mitglied einer Organisation nach Art. 8 LwG oder zusammen mit einem bedeutenden regionalen Milchverwerter in einer Organisation zusammengeschlossen waren, bereits frühestens auf den 1. Mai 2006 von der Milchkontingentierung ausnehmen, wenn die Organisation: a) eine Mengenregelung auf Stufe der Milchproduktion beschlossen hatte; b) Sanktionen für den Fall festgelegt hatte, dass die individuell vereinbarten Mengen überschritten würden, und c) Gewähr dafür bestand, dass das Wachstum der produzierten Milchmenge nicht grösser war als jenes des Mengenbedarfs der hergestellten Produkte (Art. 36a Abs. 2 LwG).

E. 2.3

Von dieser Ermächtigung hatte der Bundesrat Gebrauch gemacht und in der Verordnung vom 10. November 2004 über den Ausstieg aus der Milchkontingentierung (VAMK, AS 2004 4915, 2006 895, 2008 373) die Ausführungsbestimmungen zum erwähnten Art. 36a LwG erlassen. Die VAMK trat am 1. Januar 2005 in Kraft und galt bis am 30. April 2009 (Art. 23 VAMK). Eine Organisation konnte - neben der Basismenge gemäss Art. 6 VAMK - mit Zustimmung des BLW eine zusätzliche Milchmenge (Mehrmenge) vermarkten (Art. 12 Abs. 1 VAMK). Das BLW erteilte hierfür seine Zustimmung, wenn die Organisation den entsprechenden Bedarf für die Mehrmenge ausweisen konnte. Die Zustimmung galt für ein Milchjahr (Art. 12 Abs. 2 VAMK). Zur Vermarktung einer Mehrmenge nach Art. 12 VAMK mussten dem Bundesamt insbesondere folgende Unterlagen und Nachweise eingereicht werden: a) Nachweis, dass die verlangte Mehrmenge das Wachstum des Mengenbedarfs nicht überstieg; b) Mengenbudget für zumindest das erste Milchjahr nach dem Ausstieg aus der Milchkontingentierung; c) Reglement zur Verteilung der Mehrmenge auf die Mitglieder; d) Vorschlag für ein gemeinsam mit dem Bundesamt durchzuführendes Controlling; e) Nachweis, dass und wie der Milchverwerter für die Festsetzung und Kontrolle der Milchmenge Verantwortung trug (Art. 20 VAMK). Dabei nahm die Organisation die Aufteilung der Basis- und der Mehrmenge auf ihre Mitglieder vor (Art. 14 VAMK). Art. 21 Abs. 2 VAMK sah schliesslich Verwaltungsmassnahmen zur Ahndung von Verstössen der Organisation gegen die Bestimmungen der Verordnung vor (Art. 21 Abs. 2 VAMK).

E. 2.4

Mit dem Ziel einer einheitlichen Anwendung der Verordnungsbestimmungen hatte das BLW ausserdem Weisungen und Erläuterungen zur VAMK vom 1. Juli 2005 (nachfolgend: Weisungen) erlassen. Die Weisungen hielten zu Art. 12 VAMK unter anderem Folgendes fest: "Gesuch Für Anträge um Zustimmung zu einer Mehrmenge besteht keine Frist, sie

können grundsätzlich während des ganzen Jahres eingereicht werden. Das Begehren muss sich dabei stets auf ein Milchjahr beziehen. Möglich sind auch mehrere Anträge je Milchjahr. Antragsberechtigt sind die Organisationen. [Sonderfall Produzentenorganisation] Zustimmung zu einer Mehrmenge Die Zustimmung wird erteilt, wenn mindestens eine der Voraussetzungen nach den Ziffern 1 und 2 erfüllt sind: [1. Vermarktung im Inland]

E. 4

Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass der vorliegend zu beurteilende Sachverhalt sich wesentlich von den mit Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts vom 4. März 2010 beurteilten Fällen (B-2625/2009, B-3882/2009 und B-5336/2009) unterscheidet, wie die nachfolgenden Ausführungen aufzeigen. Das Gesuch der Beschwerdeführerin um eine Zusatz-Mehrmenge Milch von 40'000 kg für das Milchjahr 2008/09 ist vielmehr aus den folgenden Gründen gutzuheissen:

E. 4.1

Bei der Beschwerdeführerin handelt es sich um eine kleine Produzenten-Milchverwerter-Organisation, welche die bei ihr abgelieferte Milch in einer regional bedeutsamen Bergkäserei verarbeitet. Als die Vorinstanz die Beschwerdeführerin im Jahr 2006 vorzeitig aus der Milchkontingentierung aussteigen liess, stützte sie diesen Entscheid auf die Ausnahmeregelung in Art. 5 Abs. 2 VAMK. Diese Bestimmung sah vor, dass Produzentinnen und Produzenten von Organisationen, welche die für den Ausstieg benötigte Mindestmenge von 20 Mio. kg Milch nicht erreichten, trotzdem von der Milchkontingentierung ausgenommen werden konnten, wenn die Milch in der Region verarbeitet wurde und diese Verarbeitung für die betreffende Region von Bedeutung war. Die Vorinstanz erachtete hierbei bei der Beschwerdeführerin das Kriterium der Regionalität wie auch der Bedeutung für die Region als erfüllt. Sie führte in ihrer Verfügung vom 16. Januar 2006 aus, die gesamte Milchmenge der Beschwerdeführerin werde in einer Bergregion im weiteren Sinne verarbeitet. Savognin und Untervaz würden zwar nicht unmittelbar aneinander grenzen, gemeinsam sei ihnen jedoch, dass der gleiche Milchkäufer regionale Produkte aus silagefrei produzierter Milch herstelle. An den beiden Standorten werde mit modernen Anlagen Bergkäse mit regionalem Charakter hergestellt und die Produktpalette umfasse verschiedene Bergkäsespezialitäten. Die Kriterien für eine Ausnahmeregelung könnten deshalb als erfüllt erachtet werden. Wie auch die Vorinstanz mit dem vorgenannten Entscheid anerkannt hat, handelt es sich damit bei der Beschwerdeführerin um eine Organisation, welche die bei ihr abgelieferte Milch in der Bergkäserei in der Region verarbeitet, was gleichzeitig für diese Region von einer nicht zu vernachlässigenden Bedeutung ist.

E. 4.2

Des Weiteren wurde das von der Beschwerdeführerin am 20. April 2009 eingereichte Mengengesuch im Rahmen eines bereits laufenden Exportprojekts gestellt. Dieses Projekt sieht die Fabrikation von Savogniner und Bündner Bergkäse sowie von Heidi-Alp- und Heidi-Bergkäse vor. Die Verarbeitung der Milch findet in den Bergkäsereien Untervaz und Savognin statt. Der hergestellte Käse wird in verschiedene Länder, vorwiegend nach Deutschland, exportiert. Für dieses Projekt war der Beschwerdeführerin für das Milchjahr 2008/09 ausserdem von der Vorinstanz mit Verfügung vom 9. März 2009 bereits eine Mehrmenge von 467'500 kg Milch zugesprochen worden. Die Vorinstanz hatte damit dieses

Projekt mit Mehrmengenmilch auch im betreffenden Milchjahr bereits gestützt. Bei der mit Gesuch vom 20. April 2009 beantragten Mehrmenge handelt es sich einzig um eine Rest- oder Zusatz-Mehrmenge von 40'000 kg für dasselbe Projekt.

E. 4.3

Schliesslich vermögen die Gründe, welche die Vorinstanz zur Ablehnung des Gesuchs anführt, insgesamt nicht zu überzeugen. Vielmehr wird durch das pauschale Vorbringen kaum auf den zu beurteilenden Einzelfall eingegangen, sondern es werden als Ablehnungsgrund für das vorliegend zu beurteilende Mehrmengengesuch die Probleme auf dem gesamten Schweizer Milchmarkt mit überhöhten Milcheinlieferungen angeführt. Hierbei ist jedoch zu beachten, dass die Mehrmengenmilch der Beschwerdeführerin - wie im Gesuch umschrieben - in den Bergkäsereien Untervaz und Savognin verarbeitet und zur Fabrikation von Savogniner Bergkäse, Bündner Bergkäse, Heidi Alp- und Heidi-Bergkäse verwertet wird. Das Mehrmengengesuch wurde ausdrücklich und einzig im Rahmen eines Exportprojekts von regionalen Produkten gestellt. Dafür wird ausschliesslich Milch aus einer bestimmten, begrenzten Region benötigt. Es konnte deshalb hierbei nicht davon ausgegangen werden, dass die Milch aufgrund der notorisch schlechten Lage auf dem Milchmarkt ohnehin vorhanden gewesen wäre, denn bei der Produktion von regionalem Bergkäse handelt es sich gerade nicht um ein Produkt, wofür jedwelche andere auf dem Schweizer Milchmarkt vorhandene Milch hätte verwertet werden können. Insofern die Vorinstanz des Weiteren auf die beeinträchtigten Exportmöglichkeiten für Schweizer Käse verweist, ist ihre Argumentation ebenfalls nicht überzeugend, belegen doch bereits die günstigen Zahlen der Beschwerdeführerin ihre Exporterfolge.

E. 4.4

Hinzu kommt, wie die Beschwerdeführerin ausführt und wie auch aus den auf der Webseite der Vorinstanz publizierten Statistiken betreffend Auswertung der Daten über die "Milchproduktion - Milchjahr 2006/07, 2007/08 und 2008/2009" hervorgeht, dass die Vorinstanz der Beschwerdeführerin seit ihrem Bestehen im Milchjahr 2006/07 Mehrmengen von 330'000 kg, im Milchjahr 2007/08 Mehrmengen von 490'500 kg und im Milchjahr 2008/09 Mehrmengen von 467'500 kg Milch bewilligt hatte (vgl. <http://www.blw.admin.ch> > Themen > Produktion und Absatz > Käse, Milch und Milchprodukte, besucht am 1. Juni 2010). Die Beschwerdeführerin bringt daher zu Recht vor, es habe ein gewisses Vertrauen bestanden, dass die Vorinstanz auch das erneute Gesuch gutheissen würde, zumal es nur noch um eine Restmehrmenge von 40'000 kg im Rahmen eines bereits gutgeheissenen Projekts ging. Die für das Milchjahr 2008/09 mit Verfügung vom 9. März 2009 erfolgte Gutheissung des ersten Mehrmengengesuchs war denn auch wiederum eine gewisse Bestätigung. Das damit bei der Beschwerdeführerin hervorgerufene Vertrauen wurde vorliegend durch den Hinweis in der Pressemitteilung der Vorinstanz vom 23. Januar 2009 betreffend Marktentlastungsmassnahmen, wonach kleinere Exportprojekte von gewerblichen Käsereien mit Regionalspezialitäten eben gerade von der vereinbarten Regelung ausgenommen sein sollten, eher bestärkt als geschwächt. Auch wenn die Beschwerdeführerin allein gestützt auf Treu und Glauben nichts zu ihren Gunsten ableiten kann, kann ihr unter diesen Umständen insbesondere nicht angelastet werden, dass sie ihr Gesuch für die Zusatzmehrmenge erst am 20. April 2009 und damit kurz vor Ablauf des Milchjahres 2008/09 eingereicht hat. Die diesbezüglichen Argumente der Vorinstanz überzeugen auch hier nicht.

E. 4.5

Wie die Beschwerdeführerin zu Recht ausführt, bestätigen die Exportzahlen im laufenden Jahr 2008/09 den Erfolg ihres Projekts. Dass die Beschwerdeführerin auch die zusätzlich beantragte Mehrmenge Milch schon vor der Nichtbewilligung vermarktet und exportiert hatte, zeigte ebenfalls den Erfolg des Exportprojekts auf. Der zusätzliche Bedarf der Beschwerdeführerin an der von ihr beantragten Mehrmenge Milch war daher ausgewiesen. Die Vorinstanz führt in dieser Richtung denn auch nichts an, was gegen eine Guttheissung des Gesuchs gesprochen hätte. Die Beschwerdeführerin hatte damit in ihrem Mehrmengengesuch sämtliche Voraussetzungen und entsprechenden Nachweise gemäss VAMK und den dazugehörigen Weisungen vollständig erbracht und eingehalten. Gemäss Art. 12 VAMK erteilt die Vorinstanz die Zustimmung für die Vermarktung einer zusätzlichen Milchmenge, wenn der entsprechende Bedarf ausgewiesen ist. Dies ist vorliegend der Fall, zumal gemäss Ziffer 2 der Weisungen zu Art. 12 VAMK (vgl. E. 2.4) bei Vermarktung im Ausland von einem fast unbegrenzten Markt auszugehen ist. Insgesamt hätte daher das Mehrmengengesuch der Beschwerdeführerin bewilligt werden müssen. Die Beschwerde ist deshalb gutzuheissen und die ablehnende Verfügung der Vorinstanz vom 19. Mai 2009 aufzuheben. Der Beschwerdeführerin ist nachträglich die für das Milchjahr 2008/09 beantragte Mehrmenge von 40'000 kg Milch zuzusprechen. Die Vorinstanz wird angewiesen, die entsprechende elektronische Meldung auf DBMilch.ch vorzunehmen.

E. 5

Die Beschwerdeinstanz auferlegt die Verfahrenskosten in der Regel der unterliegenden Partei. Vorinstanzen oder Bundesbehörden haben indessen keine Verfahrenskosten zu tragen, auch wenn sie unterliegen (Art. 63 VwVG). Es sind daher vorliegend keine Verfahrenskosten zu erheben. Die Beschwerdeinstanz kann der ganz oder teilweise obsiegenden Partei von Amtes wegen oder auf Begehren eine Entschädigung für ihr erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten zusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG). Der Beschwerdeführerin sind jedoch keine Kosten für eine (anwaltliche) Vertretung und auch keine weiteren notwendigen Auslagen erwachsen. Es wird ihr daher keine Parteientschädigung zugesprochen.

E. 6

Dieser Entscheid kann nicht mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht weitergezogen werden (Art. 83 Bst. s Ziff. 1 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]; vgl. Urteil des Bundesgerichts 2C_845/2008 vom 18. Juni 2009). Er ist somit endgültig.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.