SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS GIUSEPPE TESAURO vom 12. Oktober 1989 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Mit Beschluß, der am 16. August 1988 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, hat die Tariefcommissie Amsterdam gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag eine Frage nach der Gültigkeit der Zusätzlichen Vorschrift 6 Buchstabe a zu Kapitel 2 des Gemeinsamen Zolltarifs (nachstehend: GZT) im Anhang der Verordnung (EWG) Nr. 3400/84 des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 950/68 über den Gemeinsamen Zolltarif [1] zur Vorabentscheidung vorgelegt.

2. Die in diesem Anhang enthaltenen Tarifnummern des GZT, die für den vorliegenden Fall von Bedeutung sind, lauten wie folgt: „Hausgeflügel, nicht lebend, und genießbarer Schlachtabfall hiervon (ausgenommen Lebern), frisch, gekühlt oder gefroren" (Tarifnummer 02.02) und „Fleisch und Schlachtabfall, anders zubereitet oder haltbar gemacht" (Tarifnummer 16.02).

Bezüglich der Tarifnummer 16.02 sei darauf hingewiesen, daß die vom Rat für die Zusammenarbeit auf dem Gebiete des Zollwesens hierzu verfaßte Erläuterung (NE/MJ 35, Februar 1982) ausführt, daß zu dieser Tarifnummer insbesondere gehören: „Fleisch und Schlachtabfall aller Art, durch andere als in Kapitel 2 vorgesehene Verfahren zubereitet oder haltbar gemacht, einschließlich solchem Fleisch usw., das lediglich mit Teig umhüllt oder mit Paniermehl bestreut (paniert), getrüffelt oder gewürzt (z. B. mit Pfeffer und Salz) ist." [2]

Es sei außerdem daran erinnert, daß der Gerichtshof, der die Tragweite dieser Tarifnummer klarstellen sollte, für Recht erkannt hat:

„Die Tarifnummer 16.02 des Gemeinsamen Zolltarifs ist in dem Sinne auszulegen, daß sie auch Geflügelfleisch erfaßt, dem Salz und Pfeffer hinzugefügt worden sind, selbst wenn der Pfeffer nur mikroskopisch feststellbar ist." [3]

Mit der nach diesem Urteil des Gerichtshofes erlassenen Verordnung Nr. 3400/84 fügte der Rat in das Kapitel 2 des GZT die umstrittene Zusätzliche Vorschrift 6 Buchstabe a ein, die wie folgt lautet:

„‚Gewürztes Fleisch' von Geflügel, Schweinen sowie Rindern gehört — außer den unter Buchstabe c) beschriebenen Erzeugnissen — zu den Tarifstellen 16.02 B I, 16.02 B III a bzw. 16.02 B III b 1 aa.

Als ‚gewürztes Fleisch' gilt ungegartes Fleisch, das im Inneren oder auf der ganzen Oberfläche derart gewürzt ist, daß die Würzstoffe mit bloßem Auge oder deutlich durch Geschmack wahrnehmbar sind."

* Originalsprache: Italienisch.

1 — ABl. L 320, S. 1.

2 — Bekanntlich dürfen die Erläuterungen zum Schema des GZT den Wortlaut dieses Tarifs zwar nicht verändern, sie stellen aber ein wichtiges Hilfsmittel für die Auslegung dar, mit dem die Tragweite der einzelnen Tarifnummern oder -stellen geklärt und verdeutlicht werden kann; siehe das Urteil vom 26. Februar 1980 in der Rechtssache 54/79, Hako-Schuh, Slg. 1980, 311, Randnr. 6.

3 — Urteil vom 17. März 1983 in der Rechtssache 175/82, Dinter, Slg. 1983, 969.

3. Gerade in Anwendung dieser letzten Vorschrift weigerten sich die niederländischen Zollbehörden, die von der Firma van de Kolk angemeldeten Waren der Tarifstelle 16.02 B I a 1 bb zuzuweisen, weil sie der Ansicht waren, daß diese Ware die in der Zusätzlichen Vorschrift 6 Buchstabe a aufgestellten Kriterien nicht erfülle [4], insbesondere die Würzstoffe weder mit bloßem Auge noch durch Geschmack wahrnehmbar seien.

Dies hatte für die Firma van de Kolk die Zahlung von insgesamt 50 675,70 HFL an Agrarabschöpfungen und Währungsausgleichsbeträgen zur Folge.

Die Tariefcommissie Amsterdam — die von der Firma van de Kolk angerufen wurde — stellte fest, daß das Brüsseler Abkommen vom 15. Dezember 1950 über das Zolltarifschema für die Einreihung der Waren in die Zolltarife [5], das für die Gemeinschaft bindend sei, in Artikel II Absatz b Ziffer ii vorschreibe, daß die vertragschließenden Teile sich in bezug auf ihren Zolltarif verpflichteten, keine Änderungen in den Anmerkungen zu den Kapiteln oder Abschnitten vorzunehmen, die die Tragweite der Kapitel, Abschnitte und Positionen des Zolltarifschemas verändern könnten, und befand, daß die genannte Zusätzliche Vorschrift die Tragweite der Tarifnummer 16.02, wie sie vom Gerichtshof ausgelegt werde, insoweit verändert haben könnte, als sie davon ausgehe, daß Fleisch nur dann als gewürzt gelte, wenn sich dies mit bloßem Auge oder durch Geschmack ergebe, und nicht auch, wie der Gerichtshof ausgeführt habe, mit einem Mikroskop. Daher hat die Tariefcommissie den Gerichtshof um Vorabentscheidung über die Gültigkeit einer solchen Änderung ersucht.

4. Die Argumentation des vorlegenden Gerichts scheint jedoch auf eine Annahme gestützt, deren Berechtigung einer genaueren Untersuchung bedarf.

Die Tariefcommissie ist nämlich der Ansicht, worauf in dem Vorlagebeschluß ausdrücklich hingewiesen wird, daß der Gerichtshof sich in dem genannten Urteil Dinter zu einem bestimmten Aspekt des Verhältnisses zwischen den Tarifnummern 02.02 und 16.02 geäußert habe, wie sie in dem Zolltarifschema-Abkommen enthalten und von den Gemeinschaften in den GZT übernommen worden seien, und daß das Gemeinschaftsgericht damit implizit angegeben habe, welches im vorliegenden Fall der Inhalt der Verpflichtung sei, die den Gemeinschaften bei der Anwendung des Abkommens obliege.

5. Die Überprüfung der Richtigkeit dieser Ansicht erfordert vorab eine, wenn auch nur kurze Beschreibung des mit dem fraglichen Abkommen eingeführten Systems [6].

Mit dem genannten Abkommen, das am 11. September 1959 in Kraft trat, haben die vertragschließenden Teile in dem Bewußtsein, daß mit fortschreitendem Wegfall der mengenmäßigen Beschränkungen die Zolltarife eine immer stärkere Bedeutung im internationalen Handel erlangen, und in dem

4 — Genauer gesagt war der Zollinspektor zu diesem Ergebnis durch fälschliche Anwendung einer in der Verordnung (EWG) Nr. 3678/88 der Kommission (ABl. L 366, S. 53) enthaltenen Vorschrift gleichen Inhalts gelangt. Die Tariefcommissie klärte dann durch zutreffende Angabe der anwendbaren Vorschrift das Mißverständnis auf.

5 — Siehe Nations unies, *Recueil des traités*, Band 347, S. 127 (authentische Texte in Englisch und Französisch).

6 — Unbestritten ist allerdings, daß die Gemeinschaft anstelle der Mitgliedstaaten die Verpflichtungen aus dem fraglichen Abkommen übernommen hat und an diese Verpflichtungen gebunden ist; siehe das Urteil vom 19. November 1975 in der Rechtssache 38/75, Nederlandse Spoorwegen, Slg. 1975, 1439, Randnrn. 21 bis 23. In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, daß der Rat mit der Entscheidung 87/369/EWG vom 7. April 1987 (ABl. L 198, S. 1) im Namen der Gemeinschaft das am 14. Juni 1983 in Brüssel geschlossene „Internationale Übereinkommen über das Harmonisierte System zur Bezeichnung und Codierung der Waren" genehmigt hat, das als internationale Grundlage für die Zolltarife und die statistischen Nomenklaturen das Brüsseler Abkommen von 1950 ersetzen soll.

Wunsch, die internationalen Zolltarifverhandlungen zu vereinfachen, beschlossen, einen gemeinsamen Bezugsrahmen für die Einreihung der Waren einzuführen [7].

Kern des Abkommens ist Artikel II Absatz a, wonach die vertragschließenden Teile sich verpflichten, ihren Zolltarif in Übereinstimmung mit dem im Anhang zu dem Abkommen enthaltenen Zolltarifschema aufzustellen, unter dem Vorbehalt formeller Anpassungen, soweit diese für das Wirksamwerden dieses Zolltarifschemas von dem Tage des Inkrafttretens des Abkommens für den betreffenden Vertragschließenden Teil an erforderlich sind.

Jeder vertragschließende Teil verpflichtet sich in bezug auf seinen Zolltarif, keine Position des Zolltarifschemas auszulassen, keine neuen Positionen hinzuzufügen und keine Positionsnummer zu ändern (siehe Artikel II Absatz b). Die vertragschließenden Teile sind außerdem verpflichtet, in ihren Zolltarif die allgemeinen Vorschriften für die Auslegung des Zolltarifschemas aufzunehmen und keine Änderungen in den Anmerkungen zu den Kapiteln oder Abschnitten vorzunehmen, die die Tragweite der Kapitel, Abschnitte und Positionen des Zolltarifschemas verändern könnten.

Mit den Artikeln III, IV und IX wird ein institutionalisierter, permanenter Mechanismus eingeführt, der, auch wenn er nicht bindend ist, die einheitliche Auslegung und Anwendung des Abkommens, insbesondere des Zolltarifschemas, sicherstellen soll.

Zu diesem Zweck sieht Artikel III die Einsetzung eines Ausschusses für das Zolltarifschema (hiernach: der Ausschuß) durch den Rat für die Zusammenarbeit auf dem Gebiete des Zollwesens [8] vor, in dem die Vertragschließenden Teile vertreten sind.

Die Aufgaben, die der Ausschuß unter Aufsicht des Rates für die Zusammenarbeit auf dem Gebiete des Zollwesens und nach dessen Weisungen wahrzunehmen hat, sind in Artikel IV aufgeführt, wonach der Ausschuß a) alle Informationen, die die Anwendung des Zolltarifschemas in den Zolltarifen der vertragschließenden Teile betreffen, sammelt und bekanntgibt; b) die Vorschriften und die Verwaltungspraxis hinsichtlich der Einreihung der Waren prüft und dementsprechend dem Rat für die Zusammenarbeit oder den vertragschließenden Teilen Empfehlungen unterbreitet, um eine einheitliche Auslegung und Anwendung des Zolltarifschemas sicherzustellen; c) Erläuterungen für die Auslegung und Anwendung des Zolltarifschemas ausarbeitet; d) den vertragschließenden Teilen von Amts wegen oder auf Antrag Auskünfte oder Ratschläge zu allen Fragen der Einreihung der Waren erteilt; e) dem Rat für die Zusammenarbeit Vorschläge zur Änderung des Abkommens unterbreitet; f) in Fragen der Einreihung der Waren die Befugnisse oder Aufgaben wahrnimmt, die ihm vom Rat für die Zusammenarbeit übertragen worden sind.

Artikel IX schließlich sieht vor, daß die Meinungsverschiedenheiten zwischen den vertragschließenden Teilen über die Auslegung oder die Anwendung des Abkommens im Wege unmittelbarer Verhandlungen zwischen den Parteien beigelegt werden sollen. Erweist sich dies als nicht möglich, so müssen die vertragschließenden Teile die Meinungsverschiedenheit vor den Ausschuß bringen, der Empfehlungen geben kann oder, wenn sich diese Lösung als nicht durchführbar herausstellt, den Streitfall vor den Rat für die Zusammenarbeit bringt, der seinerseits Empfehlungen aussprechen kann. Die streitenden Parteien können im voraus vereinbaren, daß sie die Empfehlungen des

7 — Siehe die Präambel des Abkommens.

8 — Mit einem eigens hierfür in Brüssel am 15. Dezember 1950 geschlossenen Abkommen (siehe Nations unies, *Recueil des traités*, Band 157, S. 129).

Ausschusses oder des Rates für die Zusammenarbeit als verbindlich anerkennen.

6. Aus dem eben skizzierten Rahmen ergeben sich meiner Meinung nach zwei wesentliche Punkte.

Zum ersten erscheint es entgegen dem Vortrag der Klägerin des Ausgangsverfahrens klar, daß der einzelne mit den Tarifpositionen, die in dem dem Abkommen beigefügten Zolltarifschema aufgeführt sind, nicht unmittelbar in Berührung kommt.

Wie wir gesehen haben, ist dieses Zolltarifschema nichts anderes als die Grundlage, auf der die vertragschließenden Teile ihre eigenen Zolltarife aufstellen, und die in diesen letzteren enthaltenen Tarifpositionen sind diejenigen, mit denen es die einzelnen zu tun haben und die das Gericht normalerweise auszulegen hat.

Zweitens ist darauf hinzuweisen, daß das Abkommen, gerade im Hinblick auf den außerordentlich technischen Charakter, der die Auslegung der verschiedenen Tarifnummern kennzeichnet, sowie auf das Erfordernis, daß der Auslegende die Anwendungspraxis der Vertragschließenden Teile zu berücksichtigen hat, ein institutionalisiertes, permanentes System vorsieht, mit dem eine einheitliche Auslegung der Tarifnummern des Zolltarifschemas sichergestellt werden soll.

In diesem Zusammenhang stellt die vom Gemeinschaftsgericht vorgenommene Auslegung der verschiedenen Tarifnummern, wie sie in den GZT aufgenommen wurden, nur einen einzelnen Gesichtspunkt einer umfassenderen Praxis dar, in deren Lichte die Tarifpositionen des Zolltarifschemas auszulegen sind. Auch sie hat, wie die Verordnungs- und Gesetzgebungspraxis in den Rechtsordnungen der vertragschließenden Teile, einen Einfluß auf die Auslegung dieser Tarifpositionen.

7. Daraus folgt, daß es eine Sache ist, eine Tarifnummer des GZT auszulegen, für die es keine besondere zusätzliche Vorschrift gibt, die ihre Tragweite erläutert, eine andere hingegen, die Gültigkeit einer etwaigen zusätzlichen Vorschrift, die nach einem Urteil, das die Tarifnummer des GZT ausgelegt hat, erlassen wurde, im Hinblick auf die durch das Abkommen auferlegte Verpflichtung zu beurteilen, die Tragweite der entsprechenden Tarifposition des Zolltarifschemas nicht zu verändern.

Die entgegengesetzte Ansicht, daß eine bestimmte richterliche Auslegung einer Tarifnummer des GZT automatisch auch die entsprechende Position des dem Abkommen beigefügten Zolltarifschemas betreffe und dadurch dem Erlaß zusätzlicher Vorschriften durch den Gemeinschaftsgesetzgeber entgegenstehe, die dieser Tarifnummer eine andere Tragweite beimessen, würde zu dem wenig wünschenswerten und überdies mit der Logik eines naturgemäß dynamischen Systems nicht zu vereinbarenden Ergebnis führen, die Auslegung der Positionen des Zolltarifschemas erstarren zu lassen und so den Gesetzgeber für alle Zeiten an eine bestimmte richterliche Auslegung zu binden.

8. Die bisherige Erörterung erlaubt es, die Bedeutung des Urteils Dinter, in dem der Gerichtshof die Tarifnummer 16.02 des GZT ausgelegt hat, besser einzuordnen.

In diesem Urteil hat sich der Gerichtshof, bei Fehlen einer spezifischen zusätzlichen Vorschrift und angesichts einer Erläuterung, die, um die Wahrheit zu sagen, sehr wenig erhellend war, da sie auf mit Salz und Pfeffer gewürztes Fleisch Bezug nahm, ohne genauer anzugeben, was nun tatsächlich unter „gewürztem Fleisch" zu verstehen ist, darauf beschränkt, einen allgemeinen Auslegungsgrundsatz anzuwenden, wonach das entscheidende Kriterium für die Tarifierung

der Waren nach dem GZT generell in den objektiven Merkmalen und Eigenschaften der Erzeugnisse zu suchen ist[9].

Der Gerichtshof ist daher zu dem Schluß gelangt, daß die Tarifnummer 16.02 des GZT in dem Sinne auszulegen ist, daß sie Geflügelfleisch erfaßt, dem Salz und Pfeffer hinzugefügt worden sind, selbst wenn der Pfeffer nur mikroskopisch feststellbar ist.

9. Mit dem späteren Erlaß der Zusätzlichen Vorschrift 6 Buchstabe a hat der Rat klargestellt, daß als „gewürztes Fleisch" ungegartes Fleisch gilt, das im Inneren oder auf der ganzen Oberfläche derart gewürzt ist, daß die Würzstoffe mit bloßem Auge oder deutlich durch Geschmack wahrnehmbar sind.

Im vorliegenden Fall hat der Gerichtshof aber nicht darüber zu befinden, ob diese Zusätzliche Vorschrift mit der in seinem Urteil gegebenen Auslegung der Tarifnummer 16.02 des GZT im Einklang steht, eine Frage, die müßig wäre, da es dem Rat freisteht, Recht zu setzen; er hat vielmehr darüber zu befinden, und das ist eine ganz andere Frage, ob der Rat durch den Erlaß dieser Vorschrift notwendigerweise die Tragweite der entsprechenden Tarifposition des Zolltarifschemas im Sinne des Abkommens verändert hat, die der Gerichtshof, wie gesagt, im Urteil Dinter nicht ausgelegt hat.

10. In diesem Zusammenhang ist zunächst zu bemerken, daß der Gerichtshof bereits Gelegenheit hatte, sich zur Gültigkeit des Kriteriums der Wahrnehmbarkeit mit bloßem Auge als dem entscheidenden Erfordernis für die Tarifierung der Waren zu äußern.

In der Rechtssache 317/81[10] hat der Gerichtshof nämlich ausgeführt, daß die Worte „mit bloßem Auge wahrnehmbar" in der Vorschrift 2 A a zu Kapitel 59 des GZT in dem Sinne auszulegen sind, daß das Tränken, Bestreichen oder Überziehen des Gewebes bei einer einfachen visuellen Überprüfung unmittelbar sichtbar sein muß; er hat außerdem darauf hingewiesen, daß es Sache der Mitgliedstaaten ist, die für die Tarifierung der Erzeugnisse zuständigen Behörden und Personen zu benennen und über die Ausbildung dieser Personen zu entscheiden, damit diese ihre Aufgabe korrekt erfüllen können.

Nachdem der Gerichtshof hervorgehoben hat, daß die durch Anwendung einer Vorschrift des Gemeinschaftsrechts hervorgerufenen Schwierigkeiten zwar für die Auslegung der Vorschrift von Bedeutung sein können, jedoch nicht geeignet sind, deren Gültigkeit in Frage zu stellen, hat er gemeint, daß die Anwendung der Vorschrift, so wie sie ausgelegt worden ist, keine besonderen Schwierigkeiten bereiten dürfte.

Er war nämlich der Ansicht, daß sich in den Fällen, in denen diejenigen, denen die Mitgliedstaaten diese Aufgabe übertragen haben, nicht in der Lage sein sollten, die Behandlung des Gewebes durch eine einfache visuelle Prüfung festzustellen, aus der Vorschrift ergibt, daß diese Behandlung, auch wenn sie tatsächlich stattgefunden hat, nicht ausreicht, um die Ware in eine andere spezifische Tarifposition anstatt in die auf ein Gewebe dieser Art normalerweise anwendbare Tarifnummer einzureihen. Die Vorschrift schließt nämlich alle Untersuchungen aus, die die Fähigkeiten dieses Personenkreises bei der Prüfung, ob das Gewebe eine derartige Behandlung erfahren hat, übersteigen.

11. Was schließlich die Einführung des Geschmackskriteriums als Methode für die Tarifierung der Waren betrifft, so ist darauf hinzuweisen, daß, wie die Kommission zu Recht bemerkt hat, sich die Wissenschaft von der sensorischen Prüfung schrittweise

9 — Siehe das Urteil Dinter, a. a. O., Randnr. 10.

10 — Siehe das Urteil vom 30. September 1982 in der Rechtssache 317/81, Howe & Bainbridge BV, Slg. 1982, 3257, Randnrn. 14, 17, 19 und 20.

entwickelt hat und immer mehr zu einem verbreiteten Instrument für die Untersuchung von Lebensmitteln geworden ist.

Diese Art der Untersuchung ist in der Bundesrepublik Deutschland mit der Norm DIN 10954 standardisiert worden und hat mit der Aufstellung der ISO-Norm 4120 durch die Internationale Normierungsorganisation in Genf im Jahre 1983 internationale Anerkennung gefunden.

Die sensorischen Prüfungsmethoden weisen, wenn sie wissenschaftlich angewandt werden, einen hohen Präzisionsgrad auf. Denn die vier Grundgeschmacksrichtungen, also süß, sauer, salzig und bitter, sind bereits in geringen Dosen wahrnehmbar.

12. Schließlich ist darauf hinzuweisen, daß die Kommission die Gründe für die Einführung solcher strengen Tarifierungsmethoden erläutert hat.

Fügt man irgendwelche Würzstoffe dem Fleisch, das unter Kapitel 2 fällt, auch nur in kleinsten Mengen und nur auf manchen Teilen der Oberfläche, hinzu, so könnte nämlich ein Wechsel des Erzeugnisses von Kapitel 2 nach Kapitel 16 erreicht werden, wobei es anschließend wieder in seinen Ausgangszustand gebracht werden könnte, mit der daraus folgenden erheblichen Gefahr einer Verlagerung der Handelsströme.

Die Gründe für die Einführung des Geschmackskriteriums als Alternative zum Kriterium der Wahrnehmbarkeit mit bloßem Auge sind außerdem auch in der immer weiter verbreiteten Verwendung flüssiger, aber nicht mit bloßem Auge wahrnehmbarer Würzstoffe zu suchen.

13. Im Lichte dieser Erwägungen und unter Berücksichtigung a) des allgemeinen Charakters der Tarifnummer 16.02 (Fleisch und Schlachtabfall, anders zubereitet oder haltbar gemacht) des Kapitels 16 (Zubereitungen von Fleisch, Fischen, Krebstieren und Weichtieren) des dem Abkommen beigefügten Zolltarifschemas, b) der spärlichen Hilfe, die sich für die Auslegung der fraglichen Tarifnummer aus der angeführten Erläuterung NE/MJ 35 vom Februar 1982 ergeben kann, da diese nicht klärt, was unter „gewürztem Fleisch" zu verstehen ist, und c) der Notwendigkeit, den Begriff des Gewürzes oder des Würzens besser zu erklären, da unschwer einzusehen ist, daß das bloße Hinzufügen einiger weniger Salz- oder Pfefferkörnchen kein wirkliches Würzen darstellt, meine ich, den Schluß ziehen zu können, daß die Prüfung der dem Gerichtshof vorgelegten Frage keine Anhaltspunkte dafür ergeben hat, daß eine nähere Bestimmung, wie sie in der strittigen Vorschrift enthalten ist, die Tragweite der Tarifnummer 16.02 im Verhältnis zur Tarifnummer 02.02 des dem Abkommen beigefügten Zolltarifschemas verändern kann.

Ich schlage daher vor, auf die Frage der Tariefcommissie Amsterdam zu antworten, daß die Prüfung der Zusätzlichen Vorschrift 6 Buchstabe a zu Kapitel 2 des GZT, wie sie vom Rat im Anhang der Verordnung (EWG) Nr. 3400/84 erlassen worden ist, nichts ergeben hat, was deren Gültigkeit beeinträchtigen könnte.