

mungen verwehrt, zur Durchführung der Verordnungen Maßnahmen zu ergreifen, die eine Änderung ihrer Tragweite oder eine Ergänzung ihrer Vorschriften zum Gegenstand haben.

2. Artikel 23 Absatz 1 der Verordnung Nr. 19 des Rates der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft ist dahin auszulegen, daß es den Mitgliedstaaten nicht gestattet ist, Vorschriften zu erlassen, welche die Tragweite der Verordnung selbst und insbesondere der darin enthaltenen Warenbezeichnungen berühren.
3. Die Vorschriften, die zur Verwirklichung der gemeinsamen Agrarmarktorganisationen ergehen, müssen in allen Mitgliedstaaten einheitlich angewandt werden. Die Bezeichnungen der Waren, welche diese Organisation zum Gegenstand haben, müssen daher in allen Mitgliedstaaten die gleiche Tragweite haben und unter Einhaltung der Gemeinschaftszuständigkeiten ausgelegt werden. Daraus folgt, daß die Mitgliedstaaten im Falle von Schwierigkeiten bei der tariflichen Einordnung einer Ware diese Tragweite nicht selbst im Wege der Auslegung bestimmen können. Allerdings können sich die nationalen Behörden in einem solchen Fall veranlaßt sehen, Durchführungs-

maßnahmen zu treffen und hierbei die durch eine Warenbezeichnung entstandenen Zweifel zu klären; sie können dies jedoch nur unter Einhaltung der Vorschriften des Gemeinschaftsrechts tun und sind nicht befugt, verbindliche Auslegungsregeln zu erlassen.

4. Inoffizielle Auslegungen einer Verordnung, wie sie in formlosen Verlautbarungen der Kommission zum Ausdruck kommen, können nicht als authentische Interpretation des Gemeinschaftsrechts angesehen werden. Derartige Verlautbarungen sind nicht verbindlich und können daher keine Gewähr dafür bieten, daß die Vorschriften, auf die sie sich beziehen, in allen Mitgliedstaaten die gleiche Tragweite haben. Die einheitliche Anwendung des Gemeinschaftsrechts wird nur durch im Rahmen des Vertrages ergangene förmliche Maßnahmen gewährleistet.
5. Bei der Auslegung einer Tarifposition im Verhältnis zu einer anderen muß im Zweifel sowohl die Funktion des Zolltarifs im Hinblick auf die Erfordernisse der Marktordnungen als auch seine reine Zollfunktion berücksichtigt werden.

In der Rechtssache 74/69

betreffend das dem Gerichtshof aufgrund von Artikel 177 EWG-Vertrag vom Bundesfinanzhof in dem vor diesem Gericht anhängigen Rechtsstreit

HAUPTZOLLAMT BREMEN-FREIHAFEN,

Beklagter und Revisionskläger,

gegen

WAREN-IMPORT-GESELLSCHAFT KROHN & CO., Hamburg,

Klägerin und Revisionsbeklagte,

vorgelegte Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung einiger Vorschriften der Verordnung Nr. 19 des Rates der EWG vom 4. April 1962

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Miwirkung des Präsidenten R. Lecourt, der Kammerpräsidenten R. Monaco (Berichterstatter) und P. Pescatore, der Richter A. M. Donner, A. Trabucchi, W. Strauß und J. Mertens de Wilmars, Generalanwalt : K. Roemer, Kanzler : A. Van Houtte, folgendes

URTEIL

Tatbestand

I — Sachverhalt und Verfahren

1. Am 11. Juli 1966 ließ die Firma Waren-Import-Gesellschaft Krohn & Co. beim Zollamt Bremen-Überseehafen 204 796 kg „Rückstände aus der Tapiokastärkeherstellung — Waste — mit einem Stärkegehalt von über 40 %“ aus Thailand zum freien Verkehr abfertigen.

In der Zollanmeldung beantragte die Firma Krohn die Zuweisung dieser Ware unter die Tarifnummer 23.03 des Deutschen Zolltarifs, deren Erzeugnisse nicht der Abschöpfung unterliegen.

Gestützt auf die Erläuterungen zum Deutschen Zolltarif vertrat das Zollamt dagegen die Auffassung, die Ware stelle „Mehl von Manihot“ im Sinne der Tarifnummer 11.06 A des Abschöpfungstarifs dar; die Erzeugnisse dieser Position sind aufgrund der Verordnungen Nr. 19/62 und 141/67 der Abschöpfung unterworfen.

Das von der Firma Krohn angerufene Finanzgericht Bremen entschied am 27. Januar 1966, daß Tapiokawaste

nicht zur Tarifnummer 11.06 gehöre; das Hauptzollamt legte im Mai 1967 gegen diese Entscheidung beim Bundesfinanzhof in München Revision ein.

Dieses Gericht stellte fest, die Entscheidung der Streitfrage hänge von der Auslegung des Artikels 1 Buchstabe d der Verordnung Nr. 19/62 ab, deren Anlage wörtlich die Bezeichnung „Mehl von Manihot“ unter der Tarifnummer 11.06 A aufführt, und legte durch Beschluß vom 21. Oktober 1969 dem Gerichtshof aufgrund von Artikel 177 Absätze 1 und 3 EWG-Vertrag folgende Fragen vor :

„a) Ist Artikel 23 Absatz 1 der Verordnung Nr. 19 des Rates der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft über die schrittweise Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für Getreide vom 4. April 1962 (Amtsblatt 1962, S. 933), wonach die Mitgliedstaaten alle Maßnahmen zur Anpassung ihrer Rechts- und Verwaltungsvorschriften treffen, damit diese Verordnung ab 1. Juli 1962 tatsächlich angewandt werden kann, dahin zu

verstehen, daß die Mitgliedstaaten berechtigt und verpflichtet sind, durch nationale Vorschriften die Begriffe der der Abschöpfung unterliegenden Erzeugnisse (Artikel 1 der Verordnung) näher zu erläutern und voneinander abzugrenzen?

b) Bei Verneinung der Frage zu a : Ist Artikel 1 der Verordnung Nr. 19/62 des Rates, der Waren des Gemeinsamen Zolltarifs aufführt, dahin auszulegen, daß diese Warenbegriffe durch den nationalen Gesetzgeber ausgelegt werden können, solange es an einer gemeinschaftsrechtlichen Auslegung fehlt?

c) Bei Verneinung der Frage zu b : Ist der Begriff, ‚Mehl von Manihot‘ im Sinne des Artikels 1 Buchstabe d der Verordnung Nr. 19/62 in Verbindung mit der Anlage zu dieser Verordnung dahin auszulegen, daß ein solches Erzeugnis, ohne Rücksicht auf das Herstellungsverfahren, vorliegt, wenn es von Manihotknollen herrührt und über 40 % Stärke enthält, oder sind noch sonstige Höchst- oder Mindestgehalte anderer Bestandteile, z.B. von Rohfasern, Zucker oder Protein, für diesen Begriff maßgebend?“

2. Der Vorlagebeschluß ist am 4. Dezember 1969 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden. Die Firma Waren-Import-Gesellschaft Krohn & Co., die Regierung der Bundesrepublik Deutschland und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften haben gemäß Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG schriftliche Erklärungen eingereicht.

Der Gerichtshof hat auf den Bericht des Berichterstatters und nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, von einer vorherigen Beweisaufnahme abzusehen.

Die Firma Waren-Import-Gesellschaft

Krohn & Co., die Regierung der Bundesrepublik Deutschland und die Kommission haben in der Sitzung vom 21. April 1970 mündliche Erklärungen abgegeben.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 12. Mai 1970 vorgetragen.

II — Schriftliche Erklärungen gemäß Artikel 20 der Satzung

A — Zu den beiden ersten Fragen

Die Firma Krohn ist der Auffassung, nach dem Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache 40/69 seien die beiden ersten Fragen des Bundesfinanzhofs zu verneinen. Die Tatsache, daß es in der vorliegenden Rechtssache um eine andere Marktorganisation geht als in der Rechtssache 40/69, könne nicht hindern, daß die vom Gerichtshof in jenem Urteil herausgearbeiteten wesentlichen Grundsätze auch auf den vorliegenden Fall anwendbar seien.

Die materiellen Fragen seien in beiden Verfahren die gleichen, und die Lösung des Gerichtshofes stelle auf einen allgemeineren Rahmen ab, der über den einer bestimmten Marktorganisation hinausgehe.

Die deutsche Regierung erinnert daran, daß der Gerichtshof in seinem Urteil 40/69 die Notwendigkeit unterstrichen habe, die einheitliche Anwendung und Auslegung der Verordnungen über die Errichtung gemeinsamer Marktorganisationen sowie der Vorschriften des Gemeinsamen Zolltarifs sicherzustellen.

Die Anwendung und Auslegung der Gemeinschaftsvorschriften, um die es geht, seien aber in allen Mitgliedstaaten gleich, so daß die Einheitlichkeit im vorliegenden Fall gewährleistet sei. Die deutsche Regierung sei im übrigen hinsichtlich der streitigen Einordnung einer Mitteilung der Kommission vom 13. Mai 1966 gefolgt,

— worin sie davon unterrichtet worden sei, daß die Mitgliedstaaten be-

geschlossen hatten, die Rückstände von der Stärkeherstellung aus Manihotwurzeln mit einem Stärkeanteil von höchstens 40 % als Waren der Tarifnummer 23.03 anzusehen und die Rückstände mit einem höheren Stärkegehalt der Tarifnummer 11.06 A zuzuweisen,

- und worin sie aufgefordert worden sei, diesem Unterscheidungskriterium zu folgen.

Diese Mitteilung stelle sicherlich keinen förmlichen Rechtsakt im Sinne von Artikel 189 des Vertrages dar, die Kommission mache aber von solchen nur Gebrauch, wenn zwischen den Mitgliedstaaten kein Einvernehmen über die Tarifierung bestehe, während sie sich mit einer formlosen Mitteilung begnüge, wenn eine solche Einigung zustande komme. Eine solche Mitteilung gebe keine förmliche Auslegung der fraglichen Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts, sie gestatte es aber trotzdem, den tatsächlichen Willen des Gesetzgebers hinsichtlich der Tragweite dieser Bestimmungen zu ermitteln.

Die Bundesregierung erklärt, aus diesem Grunde scheinere ihr die Mitteilung vom 13. Mai 1966 einen gewissen Einfluß auf die Auslegung der streitigen Warenbezeichnung zu haben; sie weist dann auf die Folgen hin, die sich ergeben müßten, wenn sich die Regierung in Zukunft entsprechend dem Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache 40/69 darauf beschränken müßte, für die Auslegung der Warenbezeichnungen des Gemeinsamen Zolltarifs interne Verwaltungsanweisungen zu erlassen. Die Zuweisung von Waren würde leicht Gegenstand von Rechtsstreitigkeiten und wäre letzten Endes über Artikel 177 des Vertrages dem Gerichtshof anvertraut. Bei der sehr großen Zahl der Warenbezeichnungen für Einfuhrprodukte könne man sich fragen, ob ein solches System geeignet wäre, die durch den Gemeinsamen Markt geforderte einheitliche Auslegung des Gemeinschaftsrechts zu gewährleisten.

Die *Kommission der EG* nimmt unter

anderen auf das Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache 40/69 Bezug und weist darauf hin, daß das Gemeinschaftsrecht eine selbständige Rechtsordnung mit Vorrang vor dem innerstaatlichen Recht der Mitgliedstaaten sei. Sie folgert hieraus, die Staaten hätten in den vom Vertrag der Zuständigkeit der Gemeinschaft zugewiesenen Materien keine Regelungsbefugnis mehr, es sei denn, ihnen würden nach dem System der gemeinschaftsrechtlichen Regelung bestimmte Befugnisse ausdrücklich oder inzident eingeräumt. Im vorliegenden Fall könne eine solche Zuweisung von Befugnissen der Verordnung Nr. 19/62 nicht entnommen werden. Sie gehe weder aus deren Artikel 23 — der eindeutig von dem bereits in Artikel 5 des Vertrages aufgestellten Grundprinzip ausgehe — noch aus dem in der Verordnung eingeführten Abschöpfungs-system hervor. Im Rahmen dieser Regelung könnten die Mitgliedstaaten aufgrund von Artikel 15 gemäß den Bestimmungen dieser Verordnung die Abschöpfungsbeträge festsetzen, ändern und vereinnahmen, sie hätten indessen keinerlei Befugnisse hinsichtlich der Abgrenzung des Anwendungsbereichs der Abschöpfung. Es handele sich außerdem um eine Regelung, die keine Lücken enthalte, welche die Ausübung einer Tarifhoheit durch die Mitgliedstaaten rechtfertigen könnten. Es sei sicherlich nicht ausgeschlossen, daß die in der Verordnung Nr. 19/62 allgemein formulierten Warenbezeichnungen zuweilen auslegungsbedürftig seien. In diesem Fall liefere aber das Gemeinschaftsrecht selbst, gegebenenfalls mittels der Erläuterungen zum „Brüsseler Zolltarifschema“, die Auslegungskriterien und -regeln. Man könne den Staaten keine mit dem Grundsatz des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts unvereinbaren Befugnisse zuerkennen.

Wenn es auch denkbar sei, daß die staatlichen Behörden aus praktischen Gründen den Zollbehörden manchmal Anweisungen zur Auslegung und Anwendung einer Warenbezeichnung gäben,

so könnten doch diesen Anweisungen gegenüber dem Gemeinschaftsrecht keine verbindlichen Rechtswirkungen beigegeben werden.

B — Zur dritten Frage

Die Firma Krohn ist der Auffassung, bei der Abgrenzung des Anwendungsbereichs der beiden einschlägigen Tarifnummern könne nur vom Zolltarif selbst ausgegangen werden. Aus dem Wortlaut der Tarifnummer 11.06 gehe bei Berücksichtigung ihrer Stellung im Gemeinsamen Zolltarif und der in ihr enthaltenen Verweisung auf die Tarifnummer 07.06 unmittelbar hervor, daß es sich um ausschließlich müllerrisch verarbeitete Wurzeln und Knollen der Tarifnummer 07.06 handeln müsse.

In Fachkreisen gelte aber der Begriff der Müllerei nicht für Verarbeitungen, bei denen das Erzeugnis eine chemische oder physikalische Behandlung erfährt, die seinen Charakter verändert. Insbesondere decke dieser Begriff nicht die Behandlung mit Hitze oder Feuchtigkeit, denn durch diese Behandlungen werde ein neues Verkehrsgut höherer Verarbeitungsstufe erzeugt. Die Rückstände aus dieser Erzeugung könnten nicht als Müllereierzeugnisse angesehen werden.

Dieses Kriterium gestatte auch, den Begriff „Mehl von Manihot“ im Sinne der Tarifnummer 11.06 von dem der Rückstände von der Stärkegewinnung aus Tapioka im Sinne der Tarifnummer 23.03 abzugrenzen. Die erste dieser beiden Positionen erfasse nur das aus der müllerrischen Verarbeitung von Tapiokawurzeln gewonnene Mehl und könne nicht auf Rückstände der Stärkegewinnung aus Tapioka im Wege des Ausschlämmens anwendbar sein. Diese Rückstände fielen daher unter die Tarifnummer 23.03.

Die Entscheidung der deutschen Verwaltung, den Kreis der Tarifnummer 11.06 zum Nachteil der Tarifnummer 23.03 zu erweitern und hierin sogar alle Tapiokaerzeugnisse ohne Rücksicht auf ihre Herstellungsart einzubeziehen, so-

fern ihr Stärkegehalt mehr als 40 % beträgt, sei letzten Endes auf fiskalische Motive zurückzuführen : Sie solle die abschöpfungsfreie Einfuhr von Tapiokaerzeugnissen verhindern, die nur oberflächlich bearbeitet worden seien. Wenn dieses Bestreben an sich auch legitim sei, so sei doch das für die Einordnung gewählte quantitative Abgrenzungsmerkmal zu beanstanden. Es beruhe auf einer bloßen Fiktion, denn nach dem heutigen Stand der Technik und der industriellen Möglichkeiten ließen sich bei der Produktion keine Rückstände mit einem Stärkegehalt von 40 % oder weniger gewinnen.

Dem Einwand der deutschen Regierung, die quantitative Abgrenzung sei keineswegs willkürlich, sondern auf Empfehlung der Kommission festgelegt und eingeführt worden, sei entgegenzuhalten :

— Mit Ausnahme der Bundesrepublik habe kein anderer Mitgliedstaat eine solche — im übrigen jeder Verbindlichkeit entbehrende — Empfehlung befolgt und ein solches Kriterium für die Einordnung der Tapiokaerzeugnisse in die beiden fraglichen Tarifnummern übernommen.

— Im übrigen habe die Kommission inzwischen selbst eingesehen, daß dieses Kriterium unzutreffend sei (vgl. den Verordnungsentwurf vom 8. Januar 1969 über den Verkehr mit Futtermitteln).

Außerdem könne das für die Abgrenzung der beiden Tarifnummern geeignete Kriterium nicht ausschließlich der Stärkegehalt sein, sondern es sei u.a. im Handelswert zu suchen. Für die „Rückstände aus der Tapiokastärkegewinnung“ sei dieser Wert erheblich niedriger als für gemahlene Tapiokawurzeln.

Die Firma Krohn kommt zu dem Ergebnis, der Ausdruck „Mehl von Manihot“ im Sinne von Artikel 1 Buchstabe d der Verordnung Nr. 19/62 sei dahin auszulegen, daß er ausschließlich müllerrisch verarbeitete Tapiokawurzeln umfasse; Rückstände von der Stärkegewinnung

aus Tapioka gehörten nicht dazu. Daß ein Tapiokaerzeugnis mehr als 40 % Stärke aufweist, reiche nicht aus, um das Erzeugnis als „Mehl von Manihot“ anzusprechen.

Die deutsche Regierung macht eingehende technische Ausführungen über die Erzeugung und den Stärkegehalt von Tapiokamehlen und bemerkt insbesondere, unter der Bezeichnung „Tapiokamehl“ würden im internationalen Handel alle Mehle aus Manihotknollen ohne Rücksicht auf das Herstellungsverfahren verstanden und der Stärkegehalt dieser Erzeugnisse schwanke entsprechend der jeweiligen Qualität in weiten Grenzen.

Die Tarifnummer 11.06 enthalte keinen Hinweis auf die Herstellungsverfahren. Unbestreitbar lasse sich Tapiokamehl durch Mahlen oder Zerreiben von Manihotwurzeln gewinnen, aber die so gewonnenen Erzeugnisse könnten, auch wenn ihnen durch einen Schlämmprozess gewisse Stärkemengen entzogen worden seien, noch als Mehle im Sinne des Zolltarifs angesehen werden. Es sei widersinnig, nur wegen dieser Bearbeitung die Mehle automatisch zur Kategorie der Rückstände zu rechnen, obwohl sie noch einen ebenso hohen Stärkegehalt aufwiesen wie andere Tapiokamehlarten.

Nur die vorhandene (oder noch vorhandene) Stärkemenge sei daher für eine Unterscheidung der Mehle der beiden fraglichen Tarifnummern maßgeblich, nicht das Herstellungsverfahren. So gesehen könne also die Bezeichnung „Rückstände von der Stärkeherstellung“ in der Tarifnummer 23.03 nur für solche Rückstände von der Stärkeherstellung gelten, aus denen kaufmännisch und wirtschaftlich interessante Mengen an Stärke nicht mehr gewonnen werden können.

Da es nun aber für die Zollstellen schwierig sei, in jedem Einzelfall zu entscheiden, ob ein Erzeugnis nach seinem Stärkegehalt unter die Tarifnummer 23.03 oder 11.06 falle, habe ein auf objektiven und technischen Daten beruhendes allgemeines Unterscheidungs-

merkmal aufgestellt werden müssen, um insbesondere eine einheitliche Tarifierung und die Durchführung der gemeinsamen Marktorganisation sicherzustellen.

Die deutsche Regierung bestreitet außerdem anhand mehrerer technischer Daten die Möglichkeit, Tapiokamehle im Sinne der Tarifnummer 11.06 nach der Beschaffenheit der Stärkekörner, nach der Farbe oder nach dem Gehalt an Rohfasern und anderen Bestandteilen (Protein, Zucker usw.) von Rückständen im Sinne der Tarifnummer 23.03 zu unterscheiden.

Sie bemerkt abschließend, nach ihrer Meinung unterschieden sich „Mehle von Manihot“ im Sinne von Artikel 1 der Verordnung Nr. 19/62 von den durch die Tarifnummer 23.03 erfaßten „Rückständen“ nur aufgrund ihres Stärkegehalts. Der hierbei zugrunde gelegte Gehalt von 40 % entspreche einem objektiven zolltariflichen Unterscheidungskriterium.

Die Kommission ist der Auffassung, die These der Firma Krohn finde weder im Wortlaut der Tarifnummer 11.06 noch in den Grundprinzipien des Gemeinsamen Zolltarifs eine Stütze und entspreche auch nicht der Zielsetzung der Abschöpfungsregelung. Hierzu führt die Kommission insbesondere folgendes aus:

a) Dem Wortsinn nach bedeute die Bezeichnung „Mehl von Manihot“ in der Tarifnummer 11.06 A und in Artikel 1 der Verordnung Nr. 19/62 jede aus Tapiokawurzeln gewonnene Substanz mehligter Beschaffenheit ohne Rücksicht auf ihre Zusammensetzung, Qualität oder Herstellungsweise. Diese Tarifnummer erfasse danach handelsübliche Tapiokamehle einschließlich des stärkereichen Tapiokawastes, bei dem es sich um gemahlene Tapiokawurzeln handle, denen durch Ausschlämmen ein Teil der trennbaren natürlichen Stärke entzogen worden sei.

Die hauptsächlich auf den Herstellungsprozeß abstellende Auffassung der Firma Krohn lasse sich daher nicht rechtfertigen.

Die von der Kommission gegebene Auslegung stimme auch mit den Erläuterungen zum Brüsseler Zolltarifschema und den Vorbemerkungen zu deren Kapitel 11 überein. Schließlich dürften nach der üblichen Auslegung des Gemeinsamen Zolltarifs auch Mehle in dem von der Klägerin behaupteten engen Sinne gewisse Bearbeitungen erfahren haben, ohne dadurch ihre wesentlichen Eigenschaften zu verlieren.

b) Selbst wenn man von diesem engen Begriff ausgehe, würden im übrigen die Grundprinzipien des Gemeinsamen Zolltarifs keine andere Einordnung des Tapiokawastes gestatten als unter die Tarifnummer 11.06.

Der Rückgriff auf diese Grundsätze zur Auslegung der in der Verordnung Nr. 19/62 enthaltenen Warenbezeichnungen sei durchaus zulässig, denn wenn eine Verordnung über die Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation eine Tarifnummer des Gemeinsamen Zolltarifs übernehme, so sei klar, daß dies mit der Bedeutung und Tragweite geschehe, die der Tarif dieser Position beilegt.

Nach den Auslegungsregeln aber, die dem Gemeinsamen Zolltarif zu entnehmen seien, sowie nach den Erläuterungen zum Brüsseler Zolltarifschema müßten Tapiokawaste, die unter Zugrundelegung des vorgenannten engen Begriffs „Mehl“ sich unter keine der beiden einschlägigen Tarifnummern einordnen ließen, im Zweifelsfalle der Position 11.06 zugewiesen werden, da diese eine höhere Belastung vorsehe und die darin bezeichneten Waren dem Tapiokawaste am ähnlichsten seien.

c) Darüber hinaus laufe die von der Firma Krohn vertretene Auslegung der wesentlichen Zielsetzung der Abschöpfungsregelung zuwider, die nicht nur den Zweck habe, ein Gleichgewicht zwischen den Preisen und dem Angebot eingeführter und einheimischer Erzeugnisse herstellen, sondern auch den

letzteren eine Präferenz zu sichern. Im Gegensatz zur Tarifnummer 23.03 sei die Position 11.06 auf alle aus dritten Ländern eingeführten Erzeugnisse anwendbar, die eine Bedrohung für gleichartige schutzbedürftige inländische Erzeugnisse darstellen. Aus diesem Grunde sehe diese Tarifnummer, im Unterschied zu jener, die Erhebung einer Abschöpfung vor. Ein solcher Schutz sei im vorliegenden Fall sowohl *qualitativ* als auch *quantitativ* notwendig. Die Statistiken zeigten deutlich einen erheblichen Rückgang der Einfuhren der traditionell der Tarifnummer 11.06 zugerechneten Erzeugnisse im Verhältnis zu den ursprünglich von der Abschöpfung befreiten Einfuhren von Tapiokawaste.

d) Aus allen diesen Gründen und unter Berücksichtigung der Erläuterungen zum Brüsseler Zolltarifschema müsse sich die Unterscheidung zwischen dem Tapiokawaste der Tarifnummer 11.06 und den Rückständen der Tarifnummer 23.03 auf den Stärkegehalt stützen, der für Wert und Verwendungszweck des Erzeugnisses maßgeblich sei.

Nach den Erfahrungen der Kommission könne dieser Gehalt bei den in der Gemeinschaft angewandten Gewinnungsmethoden auf etwa 40 % des Gesamtgewichts der Trockenmasse festgesetzt werden. Eine solche Grenze sei zwangsläufig ein pauschaler Wert, aber sie stehe mit den Auslegungsregeln zum Gemeinsamen Zolltarif in Einklang und beruhe nicht auf sachfremden Erwägungen.

Die Kommission schließt, der Begriff „Mehl von Manihot“ im Sinne von Artikel 1 Buchstabe d der Verordnung Nr. 19/62 sei nach ihrer Auffassung dahin auszulegen, daß er ohne Rücksicht auf das Herstellungsverfahren die aus Manihotknollen gewonnenen Erzeugnisse mit mehr als 40 % Stärkegehalt erfaßt und daß keine Höchst- oder Mindestgehalte an anderen Bestandteilen erforderlich seien.

Entscheidungsgründe

- 1 Der Bundesfinanzhof hat durch Beschluß vom 21. Oktober 1969, bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen am 4. Dezember 1969, aufgrund von Artikel 177 des Vertrages zur Gründung der EWG mehrere Fragen zur Auslegung der Verordnung Nr. 19 des Rates der EWG vom 4. April 1962 (Amtsblatt 1962, Nr. 30) vorgelegt.

Zur ersten Frage

- 2 Mit seiner ersten Frage bittet der Bundesfinanzhof den Gerichtshof, zu entscheiden, ob Artikel 23 Absatz 1 der Verordnung Nr. 19/62 dahin zu verstehen ist, daß die Mitgliedstaaten berechtigt und verpflichtet sind, durch nationale Vorschriften die Begriffe der der Abschöpfung unterliegenden Erzeugnisse (Artikel 1 der Verordnung) näher zu erläutern und voneinander abzugrenzen.
- 3 Nach dieser Vorschrift „[treffen] die Mitgliedstaaten ... alle Maßnahmen zur Anpassung ihrer Rechts- und Verwaltungsvorschriften, damit diese Verordnung ab 30. Juli 1962 tatsächlich angewandt werden kann“.
- 4 Da die Verordnung Nr. 19/62 gemäß Artikel 189 Absatz 2 des Vertrages in allen Mitgliedstaaten unmittelbar gilt, ist es diesen unbeschadet gegenteiliger Bestimmungen verwehrt, zur Durchführung der Verordnung Maßnahmen zu ergreifen, die eine Änderung ihrer Tragweite oder eine Ergänzung ihrer Vorschriften zum Gegenstand haben. Soweit die Mitgliedstaaten Rechtsetzungsbefugnisse in Abgabetarifsachen auf die Gemeinschaft übertragen haben, um ein richtiges Funktionieren des gemeinsamen Agrarmarktes zu gewährleisten, sind sie nicht mehr befugt, in diesem Bereich autonome Bestimmungen zu erlassen.
- 5 Daher ist Artikel 23 Absatz 1 der Verordnung Nr. 19/62 in dem Sinne auszulegen, daß die Mitgliedstaaten gehalten sind, alles Erforderliche zu tun, um die Hindernisse zu beseitigen, die sich aus ihrer Gesetzgebung für die Anwendung der Verordnung vom 30. Juli 1962 an ergeben können. Er gestattet den Mitgliedstaaten somit nicht, eigene Vorschriften zu erlassen, welche die Tragweite der Verordnung selbst berühren.
- 6 Auf die erste Frage des Bundesfinanzhofes ist daher zu antworten, daß Artikel 23 Absatz 1 der Verordnung Nr. 19/62 des Rates der EWG dahin

auszulegen ist, daß es den Mitgliedstaaten nicht gestattet ist, eigene Vorschriften zu erlassen, welche die Tragweite der Verordnung selbst und insbesondere der darin enthaltenen Warenbezeichnungen berühren.

Zur zweiten Frage

- 7 Für den Fall, daß die erste Frage verneint wird, legt der Bundesfinanzhof dem Gerichtshof die Frage vor, ob Artikel 1 der Verordnung Nr. 19/62, der Waren des Gemeinsamen Zolltarifs aufführt, dahin auszulegen ist, daß diese Warenbegriffe durch den nationalen Gesetzgeber ausgelegt werden können, solange es an einer gemeinschaftsrechtlichen Auslegung fehlt.
- 8 Da Warenbezeichnungen im Sinne der Verordnungen über die Errichtung gemeinsamer Marktorganisationen dem Gemeinschaftsrecht angehören, kann ihre Auslegung nur unter Beachtung der Zuständigkeiten der Gemeinschaft geregelt werden. Gemeinsame Agrarmarktorganisationen wie diejenige, die durch die Verordnung Nr. 19/62 errichtet werden soll, können ihren Zweck nur erfüllen, wenn die Vorschriften, die zu ihrer Verwirklichung ergehen, in allen Mitgliedstaaten einheitlich angewandt werden. Die Bezeichnungen der Waren, welche diese Organisationen zum Gegenstand haben, müssen daher in allen Mitgliedstaaten die gleiche Tragweite haben. Dieses Erfordernis wäre in Frage gestellt, wenn jeder Mitgliedstaat bei Schwierigkeiten der tariflichen Einordnung einer Ware diese Tragweite selbst im Wege der Auslegung regeln könnte.
- 9 Inoffizielle Auslegungen einer Verordnung, wie sie in formlosen Verlautbarungen der Kommission zum Ausdruck kommen, können nicht als authentische Interpretation des Gemeinschaftsrechts angesehen werden. Derartige für die Anwendung bestimmter Verordnungen zweifellos zweckmäßige Verlautbarungen sind nicht verbindlich und können daher keine Gewähr dafür bieten, daß die Warenbezeichnungen, auf die sie sich beziehen, in allen Mitgliedstaaten die gleiche Tragweite haben. Die einheitliche Anwendung des Gemeinschaftsrechts wird nur durch im Rahmen des Vertrages ergangene förmliche Maßnahmen gewährleistet.
- 10 Allerdings können sich die nationalen Behörden im Falle von Schwierigkeiten bei der Einordnung einer Ware veranlaßt sehen, Durchführungsmaßnahmen zu treffen und hierbei die durch eine Warenbezeichnung entstandenen Zweifel zu klären; sie können dies jedoch nur unter Einhaltung der Vorschriften des Gemeinschaftsrechts tun und sind nicht befugt, verbindliche Auslegungsregeln zu erlassen.

- 11 Die zweite Frage des Bundesfinanzhofs ist sonach dahin zu beantworten, daß Artikel 1 der Verordnung Nr. 19/62 des Rates der EWG, der Waren des Gemeinsamen Zolltarifs aufführt, auch solange es an einer förmlichen gemeinschaftsrechtlichen Auslegung fehlt, die nationalen Behörden der Mitgliedstaaten nicht ermächtigt, für die Definition dieser Bezeichnungen verbindliche Auslegungsregeln zu erlassen.

Zur dritten Frage

- 12 Für den Fall der Verneinung der zweiten Frage ersucht der Bundesfinanzhof den Gerichtshof zu entscheiden, ob der Begriff „Mehl von Manihot“ im Sinne von Artikel 1 Buchstabe d der Verordnung Nr. 19/62 des Rates dahin auszulegen ist, daß ein solches Erzeugnis, ohne Rücksicht auf das Herstellungsverfahren, vorliegt, wenn es von Manihotknollen herrührt und über 40 % Stärke enthält, oder ob noch sonstige Höchst- oder Mindestgehalte anderer Bestandteile, z.B. von Rohfasern, Zucker oder Protein, für diesen Begriff maßgebend sind.
- 13 Artikel 1 der Verordnung Nr. 19/62 über die schrittweise Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für Getreide unterwirft die Einfuhr von Getreide und einigen anderen Erzeugnissen, zu denen die der Tarifnummer 11.06 des Gemeinsamen Zolltarifs einschließlich der wegen ihres hohen Stärkegehalts namentlich als Futtermittel eingeführten Manihotmehle gehören, einer Abschöpfungsregelung. Auf diese Erzeugnisse wird eine Wertabschöpfung von 28 % erhoben. Dagegen sind die Erzeugnisse der Tarifnummer 23.03, zu der unter anderen „Rückstände von der Stärkeherstellung“ gehören, außerhalb des Anwendungsbereichs der Verordnung Nr. 19/62 geblieben und von Zöllen und Abschöpfungen frei.
- 14 Nach Inkrafttreten der Verordnung Nr. 19/62 wurden in die Bundesrepublik Deutschland gemahlene Tapiokaknollen eingeführt, die zuvor in ihrem Ursprungsland einer Behandlung zum Entzug der Stärke unterworfen worden waren. Auch nach dieser Behandlung hatte die Ware noch einen hohen Stärkegehalt, der ihren Vertrieb als Manihotmehl zuließ. Sie wurde jedoch beim Zoll als „Rückstände von der Stärkeherstellung“ im Sinne der Tarifnummer 23.03 angemeldet, wodurch sie von der Abschöpfung befreit werden sollte, die für dieses Mehl gilt. Die vorgelegte Frage hat also für die Tapiokaerzeugnisse eine Entscheidung darüber zum Ziel, nach welchen Merkmalen die „Rückstände von der Stärkeherstellung“ aus Manihot im Sinne der Tarifnummer 23.03 von Mehl von Manihot der Tarifnummer 11.06 zu unterscheiden sind.

- 15 Bei der Auslegung einer Tarifposition im Verhältnis zu einer anderen muß im Zweifel sowohl die Funktion des Zolltarifs im Hinblick auf die Erfordernisse der Marktordnungen als auch seine reine Zollfunktion berücksichtigt werden. Die Verordnung Nr. 19/62 hat die nicht zum Getreide zu rechnenden Erzeugnisse der Position 11.06 — unter anderen Mehl von Manihot — deshalb in die Regelung der Marktordnung für Getreide einbezogen, weil diese Erzeugnisse gerade wegen ihres hohen Stärkegehalts auf dem Gemeinsamen Markt mit Getreide und insbesondere — nach ihrer Denaturierung — mit Futtermitteln in Wettbewerb stehen.
- 16 Gewiß werden auch die „Rückstände von der Stärkeherstellung“ der Tarifnummer 23.03 als Futtermittel verkauft, sie können aber wegen ihres geringeren Stärkegehalts nicht unter der gleichen Bezeichnung wie die Erzeugnisse der Tarifnummer 11.06 in den Handel gebracht werden, so daß sie nicht im gleichen Maße wie diese Waren mit der einheimischen Erzeugung in Wettbewerb stehen. Bei Tapioka hat sich indessen herausgestellt, daß das in einigen Ländern angewandte Entziehungsverfahren ein Erzeugnis zurückläßt, dessen Stärkegehalt noch mit dem des Mehls von Manihot vergleichbar ist und das nach dem Mahlen unter dieser Bezeichnung vertrieben werden kann. Dies zeigt, daß bei diesem Erzeugnis im Hinblick auf den Zweck der vorliegend vorgesehenen Abschöpfung die Abgrenzung zwischen den „Rückständen von der Stärkeherstellung“ und dem Mehl nur nach dem Stärkegehalt vorzunehmen ist.
- 17 Die Klägerin des Ausgangsverfahrens macht außerdem geltend, die Bezeichnung „Mehl“ im Sinne der Position 11.06 müsse den durch Zerreiben der getrockneten Wurzeln unter Ausschluß jeder anderen Bearbeitung gewonnenen Tapiokaerzeugnissen vorbehalten werden. Sie stützt sich hierfür darauf, daß die Überschrift des Kapitels 11 — zu dem die Tarifnummer 11.06 gehört — unter anderen die „Müllereierzeugnisse“ anführt, auf die Erläuterungen zum Brüsseler Zolltarifschema zu dieser Tarifposition sowie darauf, daß Mehle der Tarifnummer 11.06 von den in der Tarifnummer 07.06 genannten pflanzlichen Rohstoffen („Wurzeln... von Manihot... ähnliche ... Knollen mit hohem Gehalt an Stärke“) herrühren müßten, was Knollen ausschließe, denen bereits Stärke entzogen worden ist.
- 18 Mit dieser Auslegung würde der Tarifnummer 11.06 ein Inhalt gegeben, den sie nicht hat. Der Gemeinsame Zolltarif stellt damit, daß er die Mehle unter die Müllereierzeugnisse einordnet, nicht auf eine bestimmte Art der Verarbeitung der pflanzlichen Erzeugnisse zu Mehl ab. Außerdem bezeichnet der in den Erläuterungen gebrauchte Ausdruck „durch Zerreiben“ das Stadium der Verarbeitung der Knollen zu Mehl, nicht eine mögliche oder in bestimmten Fällen notwendige Vorbehandlung dieser Knollen. Zudem

sind die Knollen, auch nachdem ihnen vor ihrer Zerkleinerung ein geringer Teil ihres Stärkegehalts entzogen worden ist, von solcher Beschaffenheit, daß sie nach wie vor unter die Tarifnummer 07.06 fallen, die alle Wurzeln oder Knollen mit hohem Stärkegehalt umfaßt. Diese Vorbehandlung hat daher nicht zur Folge, daß das durch Zerreiben der so behandelten Wurzeln gewonnene Mehl nicht mehr unter die Tarifnummer 11.06 fällt.

- 19 Die Kommission und die Bundesregierung einerseits, die Klägerin des Ausgangsverfahrens andererseits streiten über den Prozentsatz des Stärkegehalts, der die Unterscheidung der Rückstände von den Mehlen erlaubt. Sie berufen sich auf Sachverständige, deren Schätzungen des Stärkegehalts der Rückstände, bezogen auf die Trockenmasse, zwischen 30 und 70 % schwanken. Der Kommission und der Bundesregierung zufolge verbleibt nur bei primitiven und oberflächlichen Entziehungsverfahren ein Stärkegehalt von mehr als 50 oder 60 %, während bei den modernen Entziehungsmethoden die Rückstände einen nicht über 40 % hinausgehenden Stärkegehalt aufwiesen. Die Klägerin des Ausgangsverfahrens behauptet dagegen, Rückstände mit einem Stärkegehalt von nur 40 % gäbe es nicht, und sogar nach der Behandlung in modernen Verfahren hätten die Tapiokaknollen, namentlich wegen der Besonderheiten ihrer Faserstruktur, einen Stärkegehalt von mehr als 60 %.
- 20 Wenn sich selbst mit modernen Mitteln aus Tapiokaknollen nur verhältnismäßig geringe Stärkemengen gewinnen lassen, so daß der verbleibende Rohstoff noch 60 % oder mehr an Stärke enthält, dann kann dieser Rohstoff nicht als Rückstand — das bedeutet nach den Erläuterungen zur Position 23.03 : als Abfallprodukt — von der Stärkeherstellung im Sinne dieser Position angesehen werden; er bleibt dann vielmehr immer noch ein Erzeugnis, dessen hoher Stärkegehalt zu seiner Einordnung unter die Tarifnummer 07.06 (Wurzeln von Manihot) führen muß und durch dessen blosses Zerreiben ein als Mehl von Manihot in den Handel kommendes Erzeugnis entsteht.
- 21 Daher ist auf einen Stärkegehalt abzustellen, bei dem die vorbehandelten Knollen kein solches Erzeugnis mehr sein können. Um jedoch das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes und insbesondere der landwirtschaftlichen Marktorganisationen zu gewährleisten, muß dieser Prozentsatz für die ganze Gemeinschaft einheitlich festgesetzt werden.
- 22 Im Jahre 1966, als der durch die Verordnung Nr. 97/69 des Rates vom 16. Januar 1969 (Amtsblatt L 14 vom 21. Januar 1969, S. 1) vorgesehene Ausschuß für das Schema des Gemeinsamen Zolltarifs seine Tätigkeit noch nicht aufgenommen hatte, ist eine Gruppe von Beamten der Mit-

gliedstaaten unter Vorsitz eines Vertreters der Kommission einhellig zu der Auffassung gelangt, daß nur solche Erzeugnisse als Rückstände von der Stärkeherstellung aus Manihot angesehen und unter die Tarifnummer 23.03 eingeordnet werden können, die nach einer Behandlung zur Entziehung der Stärke höchstens noch 40 % dieses Stoffes enthalten. Das Ergebnis dieser Beratung ist von den Dienststellen der Kommission den Ständigen Vertretern der Mitgliedstaaten, darunter auch dem Vertreter der Bundesregierung, mit Schreiben vom 13. Mai 1966 mitgeteilt worden. Der Bundesminister der Finanzen hat durch Verordnung vom 27. Juni 1966 den Grenzwert des Stärkegehalts auf 40 % festgesetzt.

- 23 Solange ausdrückliche Gemeinschaftsvorschriften fehlen, kann eine Auslegung, die als Grenzwert der Tarifnummer 23.03 für „Rückstände von der Stärkeherstellung“ aus Manihot einen Stärkegehalt von 40 % festsetzt, die Gewähr dafür bieten, daß trotz besonderer Handelsbräuche, die in den einzelnen Mitgliedstaaten bestehen, Tapiokaerzeugnisse, die ohne die Beimengung anderer Stoffe als Mehl von Manihot in den Handel gebracht werden könnten, in jedem Falle der Abschöpfung unterliegen.
- 24 Wenn dieser Grenzwert auch in der niedrigstmöglichen Höhe angesetzt sein mag, so hat er dennoch nicht zur Folge, daß der Begriff „Rückstände von der Stärkeherstellung“ seiner Substanz beraubt würde. Er führt zwar zu einer einschränkenden Auslegung des Begriffs „Rückstände von der Stärkeherstellung“ aus Manihot; diese Auslegung findet aber ihre Rechtfertigung darin, daß die Rückstände von der Stärkeherstellung aus Manihot im Gegensatz zu Rückständen von der Stärkeherstellung aus anderen Erzeugnissen eine Ware sind, die nichts mit einem Abfallprodukt gemeinsam hat, sondern in kommerzieller Hinsicht die Merkmale eines Rohstoffs aufweist, aus dem sich noch Tapiokamehl gewinnen läßt.
- 25 Der Begriff „Mehl von Manihot“ im Sinne des Artikels 1 Buchstabe d der Verordnung Nr. 19 in Verbindung mit der in der Anlage zu dieser Verordnung erwähnten Tarifnummer 11.06 des Gemeinsamen Zolltarifs ist somit dahin auszulegen, daß er alle aus Tapiokaknollen gewonnenen mehlintigen Substanzen ohne Rücksicht auf eine etwaige Vorbehandlung dieser Knollen umfaßt, sofern ihr Stärkegehalt 40 % übersteigt.

K o s t e n

- 26 Die Auslagen der Kommission der Europäischen Gemeinschaften und der Regierung der Bundesrepublik Deutschland, die Erklärungen vor dem Gerichtshof abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien

des Ausgangsverfahrens stellt das Verfahren vor dem Gerichtshof einen Zwischenstreit in dem vor dem Bundesfinanzhof anhängigen Rechtsstreit dar. Die Kostenentscheidung obliegt daher diesem Gericht.

Aufgrund der Prozeßakten,
nach Anhörung des Berichtes des Berichterstatters,
nach Anhörung der mündlichen Ausführungen der Klägerin des Ausgangsverfahrens, der Bundesrepublik Deutschland und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften,
nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts,
aufgrund des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, insbesondere seiner Artikel 38 bis 47, 177 und 189,
aufgrund der Verordnung Nr. 19 des Rates der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 4. April 1962,
aufgrund der Verordnungen Nr. 950 vom 28. Juni 1968 und Nr. 2451 vom 8. Dezember 1969 des Rates der Europäischen Gemeinschaften,
aufgrund der Verordnung Nr. 97/69 des Rates der Europäischen Gemeinschaften vom 16. Januar 1969,
aufgrund des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, insbesondere seines Artikels 20,
aufgrund der Verfahrensordnung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften

hat

DER GERICHTSHOF

auf die ihm durch Beschluß des Bundesfinanzhofes vom 21. Oktober 1969 vorgelegten Fragen für Recht erkannt :

1. Artikel 23 Absatz 1 der Verordnung Nr. 19/62 des Rates der EWG ist dahin auszulegen, daß es den Mitgliedstaaten nicht gestattet ist, eigene Vorschriften zu erlassen, welche die Tragweite der Verordnung selbst und insbesondere der darin enthaltenen Warenbezeichnungen berühren.
2. Auch solange es an einer förmlichen gemeinschaftsrechtlichen Auslegung fehlt, ermächtigt Artikel 1 der Verordnung Nr. 19/62 des Rates der EWG, der Waren des Gemeinsamen Zolltarifs aufführt, die nationalen Behörden der Mitgliedstaaten nicht, für die Definition dieser Bezeichnungen verbindliche Auslegungsregeln zu erlassen.
3. Der Begriff „Mehl von Manihot“ im Sinne des Artikels 1 Buchstabe d der Verordnung Nr. 19 in Verbindung mit der in der Anlage

zu dieser Verordnung erwähnten Tarifnummer 11.06 des Gemeinsamen Zolltarifs ist dahin auszulegen, daß er alle aus Tapiokaknollen gewonnenen mehrlartigen Substanzen ohne Rücksicht auf eine etwaige Vorbehandlung dieser Knollen umfaßt, sofern ihr Stärkegehalt 40 % übersteigt.

Luxemburg, den 18. Juni 1970

Lecourt	Monaco	Pescatore
Donner	Trabucchi	Mertens de Wilmars

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 18. Juni 1970.

Der Kanzler
A. Van Houtte

Der Präsident
R. Lecourt

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS KARL ROEMER
(Siehe Rechtssache 72/69, S. 438)