

nung zum Verbessern des Geschmacks gewisser Speisen beeinträchtigt. Die Entscheidung darüber, ob dies der Fall ist, obliegt dem nationalen Gericht.

4. Das Inkrafttreten des Gemeinsamen Zolltarifs hat die Rechtswirkungen der nach § 23 des Deutschen Zollgesetzes ergehenden verbindlichen Zolltarifauskünfte nicht berührt.

In der Rechtssache 77/71

betreffend das dem Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag vom III. Senat des Finanzgerichts München in dem vor diesem Gericht anhängigen Rechtsstreit der

GERVAIS-DANONE AG, 8 München 80, Sieberstraße 4,

gegen

HAUPTZOLLAMT MÜNCHEN-SCHWANTHALERSTRASSE

vorgelegte Ersuchen um Vorabentscheidung über

- die Auslegung der Verordnung Nr. 950/68 des Rates vom 28. Juni 1968 (Amtsblatt L 172, S. 1 ff.);
- die Anwendbarkeit und gegebenenfalls Auslegung der Verordnung Nr. 241/70 der Kommission vom 9. Februar 1970 (Amtsblatt L 32, S. 6)

gegebenenfalls die Auslegung der Verordnung Nr. 160/66 des Rates vom 27. Oktober 1966 (Amtsblatt Nr. 195, S. 3361 ff.)

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten R. Lecourt, des Kammerpräsidenten H. Kutscher, der Richter A. M. Donner (Berichterstatter), R. Monaco und P. Pescatore,

Generalanwalt: K. Roemer

Kanzler: A. Van Houtte

folgendes

URTEIL

Tatbestand

I — Sachverhalt und Verfahren

Die *Klägerin des Ausgangsverfahrens* (nachstehend: Klägerin) ließ in der Zeit vom 12. August 1968 bis 27. März 1969 56 Partien einer im wesentlichen als Mayonnaise angemeldeten Ware jugoslawischer Herkunft zum freien Verkehr abfertigen. Desgleichen ließ sie vom 4. Dezember 1968 bis 8. April 1969 33 Partien einer ebenfalls als Mayonnaise bezeichneten Ware dänischer Herkunft zum freien Verkehr abfertigen. Die Erzeugnisse jugoslawischer Herkunft waren in den den Zollanmeldungen beigegebenen Rechnungen als „Diät-Mayonnaise“, „1 A Mayonnaise“ oder „Salatmayonnaise“ bezeichnet.

Die Angaben über die Zusammensetzung lauteten — außer bei den als „Salatmayonnaise“ bezeichneten Waren, für die die Rechnungen den Zusatz „wie bemiinstert, garantiert 6,5 % Eigelb“ enthielten — einheitlich „83 % Fett, 6,5 % Eigelb, 0,5 % Salz unter Zusatz von 5% iger Essigsäure, keine Bindemittel, kein Farbstoff, kein Konservierungsmittel“.

Für die als Mayonnaise oder 1 A Mayonnaise bezeichneten dänischen Erzeugnisse enthielten die Rechnungen keine Angaben über die Zusammensetzung der Ware.

Die Zollämter wiesen die Sendungen entsprechend den Zollanträgen der Tarifstelle 21.04-B des Gemeinsamen Zolltarifs zu und erließen ohne weiteres Einfuhrabgabenbescheide über einen dieser Eintarifierung entsprechenden Betrag.

Am 14. März 1969 entnahm das Zollamt einer Sendung zwei Warenproben zur Untersuchung der Beschaffenheit durch die Zolltechnische Prüfungs- und Lehranstalt München.

Aufgrund des Untersuchungsergebnisses stellte sich die Zolltechnische Prüfungs- und Lehranstalt auf den Standpunkt, daß die untersuchte Ware wegen ihres Milchl-fettgehalts der Tarifstelle 21.07-F-VII-a-1 zuzuweisen sei.

Daraufhin veranlaßte das Hauptzollamt München-Schwanthalerstraße eine Überprüfung der gesamten Einfuhrgeschäfte der Klägerin und gelangte aufgrund des Ergebnisses dieser Überprüfung zu der Überzeugung, daß in allen Fällen die als „Mayonnaise“ angemeldete Ware in ihrer Hauptkomponente aus Milchl-fett bestanden habe. Das Zollamt teilte die von der Zolltechnischen Prüfungs- und Lehranstalt in ihrem Untersuchungsbericht geäußerte Auffassung und entschied, daß die fraglichen Erzeugnisse als „Lebensmittelzubereitungen, anderweitig weder genannt noch inbegriffen“, soweit es sich um Salatmayonnaise handelte, der Tarifstelle 21.07-F-VII-a-1 („mit einem Gehalt an Milchl-fett von 45 Gewichtshundertteilen oder mehr, jedoch weniger als 65 Gewichtshundertteilen“), im übrigen aber der Tarifnummer 21.07-F-VIII-a („mit einem Gehalt an Milchl-fett von 65 Gewichtshundertteilen oder mehr, jedoch weniger als 85 Gewichtshundertteilen“) zuzuweisen seien. Mit Änderungssteuerbescheid vom 25. November 1969 in der Fassung des Änderungssteuerbescheids vom 5. März 1970 forderte das Zollamt Zoll und Einfuhrumsatzsteuer nach. Nach erfolglosem Einspruch gegen den Änderungssteuerbescheid erhob die *Klägerin* beim Finanzgericht München Klage. Sie berief sich unter anderem darauf, daß der angefochtene Bescheid rechtswidrig sei, weil er den untauglichen und rechtsstaatlich unzulässigen Versuch darstelle, eine nach Wortlaut und Sinn des Zolltarifs zur Tarifnummer 21.04 gehörige Ware ohne gesetzliche Grundlage ei-

ner anderen Tarifposition zuzuweisen. Der einzige Zweck der Neutarifizierung bestehe darin, Lücken des Gemeinschaftsrechts zu schließen. Da die deutsche Zollverwaltung für die Änderung der Tarifnummer 21.04 nicht zuständig sei, sei ihr in dieser Richtung unternommener Versuch rechtswidrig.

Nach der allgemein gehaltenen und weit gefaßten Begriffsbestimmung der Tarifnummer 21.04 fielen im EWG-Recht alle Gewürzsoßen ohne Rücksicht auf ihre Zusammensetzung, selbst wenn sie Grunderzeugnisse der Agrarmarkordnung enthielten, unter diese Tarifnummer. Auch die Verordnung Nr. 241/70 der Kommission bestätigte diese Auffassung, da sie von der Tarifnummer 21.04 nur die Lebensmittelzubereitungen auf MilCHFettbasis ausnehme, die „offensichtlich nicht zum unmittelbaren Verzehr als Gewürzsoßen bestimmt sind“. Außerdem sei diese Verordnung, die den Gemeinsamen Zollarif ändere, ungültig, weil die Kommission zur Änderung des Zollarifs nicht ermächtigt sei. Im übrigen könne die Verordnung Nr. 241/70 nicht rückwirkend angewandt werden.

Der Änderungssteuerbescheid beruhe auf der Verordnung Nr. 160/66 des Rates. Da diese Verordnung die Erhebung des beweglichen und des festen Abschöpfungsteilbetrages für Erzeugnisse der Tarifnummer 21.07, die im Anhang II des EWG-Vertrags nicht aufgeführt werden, vorsehe, sei sie nichtig, denn der Ministerrat sei nicht ermächtigt gewesen, die Erhebung von Abschöpfungen für Waren der Tarifnummer 21.07 anzuordnen. Schließlich machte die Klägerin noch geltend, da die nationalen Zollverwaltungen keine verbindlichen Zollarifauskünfte im Sinne des § 23 des deutschen Zollgesetzes mehr erteilen dürften, könne sie sich auf Treu und Glauben berufen.

Das Hauptzollamt, Beklagte des Ausgangsverfahrens (im folgenden: Beklagte), machte geltend, entscheidend für eine Zuweisung zur Tarifnummer 21.04 sei nach den Erläuterungen des Brüsseler Zollrates neben einer starken Würzung,

daß eine Zubereitung vorliege, die zum Verbessern des Geschmacks gewisser Speisen bestimmt sei. Entgegen der Auffassung der Klägerin habe die Verordnung Nr. 241/70 keinen anderen Zweck, als die einheitliche Anwendung des Zollarifs in den Mitgliedstaaten der EWG sicherzustellen. Sie bringe keine Änderung, sondern nur eine Erläuterung des Zollarifs aufgrund der Verordnung Nr. 97/69 des Rates, deren Rechtsgrundlage Artikel 28 des Vertrages sei.

Zu der Behauptung der Klägerin, die deutschen Finanzbehörden dürften keine verbindlichen Zollarifauskünfte mehr erteilen, führte das Hauptzollamt aus, diese Auskünfte seien keine allgemein verbindliche Auslegung einer Begriffsbestimmung des Gemeinsamen Zollarifs und daher auch noch nach dessen Inkrafttreten zulässig.

Mit Beschluß vom 23. Juli 1971, eingetragen in der Kanzlei des Gerichtshofes am 11. August 1971, ersucht das Finanzgericht München den Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag um Vorabentscheidung über nachstehende Fragen:

- I a) Macht es für die Zuweisung einer als „Diät-Mayonnaise“, „1 A Mayonnaise“ oder „Salatmayonnaise“ bezeichneten Ware zu Tarifnummer 21.04 des Gemeinsamen Zollarifs einen Unterschied, ob die Ware unter Verwendung von Butter, Butterschmalz beziehungsweise fraktioniertem Butteröl oder unter Verwendung von pflanzlichen Fetten hergestellt worden ist, gegebenenfalls welchen?
- b) Kommt es für die Tarifierung einer Ware nach Tarifnummer 21.04 oder 21.07 auf die Verkehrsauffassung an? Wenn ja, ist die Verkehrsauffassung in allen Mitgliedstaaten maßgebend oder kann eine nur in einem Mitgliedstaat (Einfuhrland) geltende Verkehrsauffassung berücksichtigt werden, wenn sie von der Verkehrsauffassung in anderen Mitgliedstaaten abweicht?
- c) Ist die Verordnung Nr. 241/70 inhaltlich bereits in der Zeit vom 12.

August 1968 bis 8. April 1969 und nicht erst ab 13. Februar 1970 anwendbar gewesen?

d) Bei Bejahung der Frage c):

1. Ist der Begriff „offensichtlich“ in der Verordnung Nr. 241/70 so zu verstehen, daß aufgrund der Beschaffenheit der Ware im maßgebenden Zeitpunkt ohne weiteres erkennbar sein muß, daß die Ware nicht zum unmittelbaren Verzehr als Gewürzsoße oder als zusammengesetztes Würzmittel bestimmt ist?
2. Für wen (die Zollstelle oder die einschlägigen Wirtschaftskreise) muß das erkennbar sein? Kann dabei die Verkehrsauffassung des Einfuhrlandes herangezogen werden?
3. Genügt es für den Begriff „offensichtlich“,
 - a) daß aus den kaufmännischen Unterlagen hervorgeht, daß die Ware von Anfang an nicht zum unmittelbaren Verzehr als Gewürzsoße oder zusammengesetztes Würzmittel bestimmt ist, oder
 - b) kann dies aus den Umständen der weiteren Behandlung der Ware nach dem maßgebenden Zeitpunkt geschlossen werden?
Bejahendenfalls, welche Voraussetzungen müssen für diese Folgerung gegeben sein?

II a) Sind die Oberfinanzdirektionen seit Inkrafttreten der Verordnung Nr. 950/68 noch befugt, verbindliche Zollarifaufkünfte im Sinne von § 23 des Deutschen Zollgesetzes zu erteilen?

b) Galt — bei Verneinung von a) — dies auch schon vor Inkrafttreten der Verordnung Nr. 950/68 für Waren, für die eine Handelsregelung der EWG — hier die Verordnung Nr. 160/66 des Rates — in Betracht kommt?

Die Klägerin, die Regierung der Bundesrepublik Deutschland und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften haben nach Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG schriftliche Erklärungen abgegeben.

Der Gerichtshof hat auf den Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, ohne vorherige Beweisaufnahme in die mündliche Verhandlung einzutreten.

Die Firma Gervais-Danone, vertreten durch Rechtsanwalt F. Modest, die Regierung der Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch Herrn H. Lauberau, und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch Herrn Peter Kalbe, haben in der Sitzung vom 1. Dezember 1971 mündliche Erklärungen abgegeben.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 14. Dezember 1971 vorgetragen.

II — Beim Gerichtshof eingereichte schriftliche Erklärungen

Zur Frage I a

Die *Klägerin* macht geltend, die Fassung der Frage sei zum Teil unzutreffend. Die Eintarifierung einer Ware unter die Tarifnummer 21.04 hänge nicht von ihrer Bezeichnung ab. Berücksichtigt werden könnten nur die Zusammensetzung, die Beschaffenheit und die Verwendungsmöglichkeit der Ware für bestimmte Zwecke, insbesondere zur Verbesserung des Geschmacks gewisser Speisen. Im allgemeinen könne die Verwendung von MilCHFetten als Grundkomponente für Soßen deren Einordnung unter die Tarifnummer 21.04 des Gemeinsamen Zollarifs nicht beeinflussen. Das ergebe sich bereits aus den Brüsseler Erläuterungen und werde durch die Verordnung Nr. 241/70 der Kommission bestätigt. Entscheidend für die Zuweisung zur Tarifnummer 21.04 sei das Vorhandensein von Würzzusätzen in den fraglichen — auf der Basis von MilCHFett oder von

pflanzlichen Fetten hergestellten — Erzeugnissen, von Zusätzen also, die es wahrscheinlich machten, daß die Erzeugnisse zur Verbesserung des Geschmacks gewisser Speisen bestimmt sind.

Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland führt aus, MilCHFette eignen sich nicht als Grundstoff für die Mayonnaiseherstellung. Die physikalischen Eigenschaften der Mayonnaise setzten Fette mit niedrigem Schmelzpunkt voraus. Butter und Butterfett hätten aber einen recht hohen Schmelzpunkt und könnten deshalb nicht als Grundzusätze der Mayonnaise verwendet werden. Diät-Mayonnaise unterscheide sich von normaler Mayonnaise durch ihre bessere Bekömmlichkeit. Da diese Eigenschaft von dem Gehalt an ungesättigten Fettsäuren abhängt, komme die Verwendung von Butterfett — das einen höheren Gehalt an gesättigten Fettsäuren aufweise als Pflanzenfett — als Grundstoff einer solchen Mayonnaise nicht in Betracht.

In der Fachliteratur werde zwar ein Verfahren zur Herstellung von Butteröl mit niedrigem Schmelzpunkt und hohem Gehalt an ungesättigten Fettsäuren erwähnt. Die mit dem Verfahren verbundenen hohen Gesteungskosten ständen seiner praktischen Verwendbarkeit jedoch entgegen.

Zum Begriff der „Salatmayonnaise“ bemerkt die Regierung der Bundesrepublik Deutschland, dieses Erzeugnis unterscheide sich von gewöhnlicher Mayonnaise durch einen niedrigeren Fettgehalt und durch die Verwendung anderer Würzstoffe. Der Fettgehalt schwanke zwischen 50 % und 80 %.

Ferner sei zwischen Mayonnaise mit einem Fettgehalt von mehr als 50 % und einer solchen mit einem Fettgehalt von weniger als 50 % zu unterscheiden. Mayonnaise mit einem Fettgehalt von weniger als 50 % könne Butter oder Butterschmalz enthalten, ohne den Charakter einer Mayonnaise zu verlieren, wenn der Schmelzpunkt durch die Verwendung von Stabilisatoren herabgesetzt werde.

Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland schließt daraus, daß eine als Diät-Mayonnaise oder Salatmayonnaise bezeichnete Ware mit einem MilCHFettgehalt von mehr als 50 % nicht der Tarifnummer 21.04 des Gemeinsamen Zolltarifs zugewiesen werden könne.

Bei einer als Mayonnaise, 1 A Mayonnaise, Diät-Mayonnaise oder Salatmayonnaise bezeichneten Ware mit einem Fettgehalt von weniger als 50 % schließe die Verwendung von Butter oder Butterschmalz die Einordnung unter die Tarifnummer 21.04 nicht aus, wenn sie den Charakter einer Gewürzsoße oder eines zusammengesetzten Würzmittels habe.

Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften bemerkt, aus den Erläuterungen zum Brüsseler Zolltarifschema von 1955 gehe hervor, daß die Verwendung von MilCHFetten als Grundlage für Gewürzsoßen oder zusammengesetzte Würzmittel an sich die tarifliche Einordnung der fraglichen Waren nicht beeinflussen könne.

Zur Frage I b

Die Klägerin führt aus, da die Menge der bei der Herstellung der Soßen verwendbaren Gewürze und die Variationsmöglichkeiten in der Zusammensetzung der Erzeugnisse nicht fest umrissen seien, gehe die Frage, was Soßen im allgemeinen anbelangt, ins Leere.

Soweit die Frage auf Standard-Gewürzsoßen, wie Mayonnaise, Sauce hollandaise oder Sauce béarnaise und Ketchup abziele, gebe es eine Verkehrsauffassung, die jedoch im wesentlichen durch die äußeren Merkmale und die gleichen Verwendungsmöglichkeiten dieser Soßen bei der Zubereitung gewisser Speisen bestimmt werde. Hinsichtlich ihrer Zusammensetzung gebe es keine Verkehrsauffassung. Der von der Klägerin vertretene Standpunkt werde durch den Vorschlag der Kommission über die Richtlinie des Rates zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten für Mayonnaise, Soßen aufgrund von Mayonnaisen und andere emulgierte Gewürzsoßen (Amtsblatt 1970, C 18, S. 9) bestätigt.

Die *Regierung der Bundesrepublik Deutschland* führt aus, weder die „*règles générales pour l'interprétation de la nomenclature tarifaire*“ noch die „*Allgemeinen Tarifierungsvorschriften zum Schema des Gemeinsamen Zolltarifs*“ enthielten Bestimmungen, die auf die Verkehrsauffassung verwiesen. Da es eine Verkehrsauffassung nur für das individuelle Erzeugnis geben könne, dürfe die Frage nur für Mayonnaise beantwortet werden. Für Mayonnaise gebe es eine weltweite Verkehrsauffassung; Sie stelle eine gewürzte oder aromatisierte Emulsion von mehr oder weniger flüssiger Beschaffenheit dar, die als Beigabe zu Fleisch- oder Fischgerichten verwendet werde. Die Verwendung eines Fettstoffs mit niedrigem Schmelzpunkt als Grundstoff sei das entscheidende Kriterium.

Die *Kommission* macht geltend, in allen Fällen der Einordnung würzender Zubereitungen sei im Hinblick auf die Prüfung, ob die Waren zum unmittelbaren Verzehr als Gewürzsoßen oder zusammengesetzte Würzmittel bestimmt sind, die Verkehrsauffassung zu berücksichtigen, denn weder der Wortlaut des Tarifs noch die Brüsseler Erläuterungen zur Tarifnummer 21.04 enthielten klare und spezifische Bestimmungen. Die Kommission bemerkt ferner, die Verkehrsauffassung könne als Auslegungskriterium nur herangezogen werden, wenn sie sich eindeutig ermitteln lasse. Wegen der Bedeutung einer einheitlichen Anwendung des Gemeinsamen Zolltarifs könne eine Verkehrsauffassung, die nur in einem einzigen Mitgliedstaat bestehe, offensichtlich nicht berücksichtigt werden.

Zur Frage I c

Die *Klägerin* ist der Auffassung, die Verordnung Nr. 241/70 sei aus folgenden Gründen nichtig:

- a) Die Verordnung Nr. 97/69 des Rates vom 26. Januar 1969 (Amtsblatt L 14, S. 1) habe die Kommission ermächtigt, den Gemeinsamen Zolltarif zu erläutern, ohne seinen Wortlaut und seine Tragweite zu ändern. Die auf die Verordnung Nr. 97/69 ge-

stützte Verordnung Nr. 241/70 habe ausschließlich den Zweck, die Lücke zu schließen, die dadurch entstanden sei, daß Gewürzsoßen und zusammengesetzte Würzmittel, die aus MilCHFett oder Olivenöl hergestellt sind, unter die Tarifnummer 21.04 fielen und damit der gemeinsamen Agrarmarktordnung entgingen. Sie ändere damit den Inhalt und die Tragweite des Gemeinsamen Zolltarifs. Da die Verordnung Nr. 241/70 den Inhalt der Tarifnummer 21.04 einschränke und den der Tarifnummer 21.07 ausweite, stelle sie einen Akt dar, der durch die Ermächtigung der Verordnung Nr. 97/69 nicht gedeckt und daher ungültig sei.

- b) Die Kommission habe in die Verordnung Nr. 241/70 unklare und unbestimmte Begriffe eingeführt, die eine Auslegung dieser Verordnung unmöglich machten. Dies werde bereits durch die Fragen des Finanzgerichts, insbesondere die Fragen I d (Unterfragen 1 bis 3) deutlich. Da die Verordnung keine eindeutige Auslegung des Gemeinsamen Zolltarifs gebe, sei sie ungültig.

Unterstelle man, daß sie gültig sei, so sei sie nach ihrem Artikel 2 am 13. Februar 1970 in Kraft getreten. Diese Auffassung werde durch die ständige Praxis der Kommission bei der Festsetzung des Zeitpunkts für das Inkrafttreten der Verordnungen über die Einreihung von Waren in den Gemeinsamen Zolltarif bestätigt. Die Praxis der Kommission erkläre sich daraus, daß gegebene Auslegungen, obgleich sie formell deklaratorischer Natur seien, in der Praxis des Wirtschaftslebens konstitutive Wirkungen zeitigten, dies insbesondere dann, wenn neue Auslegungen für bestimmte Erzeugnisse eine Eintarifierung unter eine andere Tarifnummer mit der Folge einer geänderten Abgabenerhebung bewirkten.

Die Verordnung Nr. 241/70 ändere den Rechtszustand, wenn nicht formell, so doch materiell, indem sie

den tatsächlichen Inhalt der Tarifnummer 21.04 einschränke.

Die *Regierung der Bundesrepublik Deutschland* bemerkt, die Verordnung Nr. 241/70 sei eine authentische Interpretationsnorm und müsse daher auf alle nach dem 13. Februar 1970 zu entscheidenden Auslegungsfragen angewandt werden.

Die *Kommission* macht geltend, die Verordnung Nr. 241/70 sei auf jeden Streitfall über die Tarifierung der betreffenden Ware anzuwenden, der nach ihrem Inkrafttreten zu entscheiden sei, und zwar aus folgenden Gründen:

Vorschriften, wie die der Verordnung Nr. 241/70 seien ihrem Inhalt nach nur Erläuterungen, mit deren Hilfe die Tragweite der Tarifnummern, auf die sie sich beziehen, verdeutlicht werden solle. Die vom Gerichtshof in dem Urteil vom 18. Juni 1970 (Hauptzollamt Bremen-Freihafen gegen Bremer Handelsgesellschaft — Mehl von Manihot —, Rechtssache 74/69, Slg. 1970, 451 ff.) implicite gegebene Empfehlung, die einheitliche Anwendung des Gemeinsamen Zolltarifs durch förmliche Maßnahmen zu gewährleisten, habe die Kommission zu diesem Vorgehen veranlaßt. Aufgrund ihrer Rechtsform binde die Verordnung Nr. 241/70 die Behörden und Gerichte der Mitgliedstaaten an die in ihr einheitlich festgelegte Interpretation des Tariftextes. Aus ihrer Rechtsform gehe auch hervor, daß die Behörden und Gerichte der Mitgliedstaaten von ihrem Inkrafttreten an verpflichtet seien, bei der Beurteilung und Entscheidung einschlägiger Probleme ihrem Inhalt gemäß zu verfahren. Rechtsgrundlage dieser Verordnung sei die Verordnung Nr. 97/69 des Rates vom 16. Januar 1969 (Amtsblatt L 14, S. 1), insbesondere deren Artikel 3, der die Kommission ermächtige, die für die Anwendung des Schemas des Gemeinsamen Zolltarifs zur Einreihung der Waren erforderlichen Vorschriften zu erlassen. Der Umfang dieser Regelungskompetenz lasse sich aus ihrem Zweck ersehen, den Inhalt des Tarifs zu erläutern. Hieraus ergebe sich auch, daß die Verordnung

Nr. 241/70 deklaratorischer Natur sei. Schließlich spreche für diese deklaratorische Natur noch die vorletzte Begründungserwägung, die eine Bezugnahme auf die Erläuterungen zum Brüsseler Zolltarifschema enthalte.

Zur Frage I d (1)

Die *Klägerin* macht geltend, eine Stellungnahme zu dieser Frage sei wegen der auf die Frage 1 c erteilten Antwort an sich entbehrlich. Sie führt jedoch aus, die Frage, ob es offensichtlich sei, daß die Ware nicht zum unmittelbaren Verzehr als Gewürzsoßen oder zusammengesetztes Würzmittel bestimmt sei, könne nur aufgrund der Beschaffenheit der Ware selbst beurteilt werden. Die Beschaffenheit sei das einzige objektive Kriterium, das für die Beurteilung des Verwendungszwecks zur Verfügung stehe. Die Heranziehung anderer Kriterien auf die tarifliche Einordnung mache die einheitliche Anwendung des Gemeinsamen Zolltarifs unmöglich.

Die *Regierung der Bundesrepublik Deutschland* bemerkt, die Einordnung der streitigen Erzeugnisse müsse von ihrer Beschaffenheit und Aufmachung in dem für die Eintarifierung maßgeblichen Zeitpunkt abhängen.

Die *Kommission* erklärt, der Ausdruck „offensichtlich“ bedeute, daß die zuständigen Behörden die fraglichen Waren der Tarifnummer 21.07 zuzuweisen hätten, wenn feststehe, daß diese unter Berücksichtigung der verkehrüblichen produkttypischen Zweckbestimmung nicht zur unmittelbaren Verwendung als Gewürzsoße oder zusammengesetztes Würzmittel bestimmt seien.

Zur Frage I d (2)

Die *Klägerin*, die *Kommission* und die *Regierung der Bundesrepublik Deutschland* sind übereinstimmend der Auffassung, daß die Zollverwaltung für die Beurteilung der Beschaffenheit des zu tarifierenden Erzeugnisses allein zuständig sei.

Zur Frage I d (3)

Die *Klägerin* bemerkt, der endgültige Verwendungszweck der Ware könne sich unter Umständen aus den kaufmännischen Unterlagen ergeben. Allein in den Fällen, in denen klar ersichtlich sei, daß der Importeur die eingeführte Ware nicht zum unmittelbaren Verzehr zu bestimmen beabsichtige, sei es zulässig, daraus hinsichtlich der Einreihung des Erzeugnisses Schlüsse zu ziehen.

Die *Regierung der Bundesrepublik Deutschland* und die *Kommission* haben keine Bedenken dagegen, daß aus den kaufmännischen Unterlagen oder der späteren Verwertung des Erzeugnisses Rückschlüsse darauf gezogen werden, ob es „offensichtlich“ zum unmittelbaren Verzehr bestimmt sei.

Zur Frage II a

Da die *Klägerin* meint, aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes (Urteil vom 18. Februar 1970, Hauptzollamt Hamburg gegen Bollmann, Rechtssache 40/69 — Putensterze, Slg. 1970, 69 ff.; Urteil vom 8. Dezember 1970, Bakels gegen Oberfinanzdirektion München, Rechtssache 14/70 — Voltem, Slg. 1970, 1001 ff.) gehe hervor, daß die Mitgliedstaaten nicht befugt seien, verbindliche Auslegungsregeln zum Gemeinsamen Zollerzählung zu erlassen oder ihn berührende Maßnahmen zu treffen. Dies bedeute, daß den Mitgliedstaaten Maßnahmen der gesetzgebenden oder vollziehenden Gewalt zur Änderung oder Ergänzung des Gemeinsamen Zollerzählung untersagt seien. Weil verbindliche Zollerzählungskünfte die Zollverwaltung bindende Maßnahmen zur Durchführung des Gemeinsamen Zollerzählung darstellten, seien sie offensichtlich mit dem Gemeinschaftsrecht unvereinbar. Obwohl sie formal Verwaltungsanweisungen seien, hätten sie materiell die Wirkung von Gesetzgebungsakten, da sie für eine unbestimmte Vielzahl von Partien und auf unbestimmte Zeit verbindlich seien. Aus diesem Grunde seien sie auch dann unzulässig, wenn man davon ausgehe, daß die Rechtsprechung des Gerichtshofes

sich nur auf Rechtssetzungsakte erstreckte. Die *Regierung der Bundesrepublik Deutschland* macht geltend, verbindliche Zollerzählungskünfte seien eindeutig zulässig, da sie die gleiche Wirkung hätten wie die Eintarifierung des Erzeugnisses im Rahmen des normalen Zollverfahrens. Sie seien als Verwaltungsanweisung anzusehen, durch die nur das Zollamt gebunden werde. Den Abgabepflichtigen stehe gegen die verbindliche Zollerzählungskunft der Rechtsweg bis zum Bundesfinanzhof offen.

Die Kommission trägt vor, die verbindliche Zollerzählungskunft bezwecke den Schutz des berechtigten Vertrauens des Abgabepflichtigen auf eine von den Behörden eines Mitgliedstaates gegebene Auslegung des Gemeinsamen Zollerzählung. Sofern es sich um Auslegungen im Einzelfall handle, seien sie mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar. In einem solchen Fall habe die möglicherweise irrtümliche Auslegung des Zollerzählung durch eine verbindliche Zollerzählungskunft die gleichen Konsequenzen wie eine Fehlertarifierung bei der normalen Abfertigung durch die Zollbehörden. Eine geringe Anzahl von Fehlertarifierungen sei unvermeidbar und beeinträchtige nicht die Funktionsfähigkeit des Gemeinsamen Zollerzählung. Wenn jedoch die verbindlichen Zollerzählungskünfte den Charakter allgemeingültiger Auslegungen annähmen und ohne weiteres auf zahlreiche nahezu identische Fälle anwendbar wären, könne die Funktionsfähigkeit des Gemeinsamen Zollerzählung durch eine Fehlinterpretation gefährdet werden. Dies gelte um so mehr, als eine gerichtliche Nachprüfung der gegebenen Auslegung wenig wahrscheinlich sei. Nach allem seien die Oberfinanzdirektionen, da es an einer Gemeinschaftsregelung fehle, noch befugt, verbindliche Zollerzählungskünfte zu erteilen, sofern es sich um eine Auslegung des Gemeinsamen Zollerzählung im Einzelfall handle.

Zur Frage II b

Die *Klägerin*, die *Kommission* und die *Regierung der Bundesrepublik Deutschland* bemerken, ihre Stellungnahme zur

vorhergehenden Frage gelte auch für die Befugnis der Oberfinanzdirektionen, vor dem Inkrafttreten der Verordnung Nr. 950/68 für die der Ratsverordnung Nr. 160/66 unterliegenden Erzeugnisse verbindliche Zolltarifauskünfte zu erteilen.

Entscheidungsgründe

- 1 Das Finanzgericht München hat mit Beschluß vom 23. Juli 1971, beim Gerichtshof eingegangen am 11. August 1971, aufgrund von Artikel 177 EWG-Vertrag zwei Fragen nach der Auslegung der Verordnung Nr. 950/68/EWG des Rates vom 28. Juni 1968 über den Gemeinsamen Zolltarif (Amtsblatt 1968, L 172) zur Vorabentscheidung vorgelegt. Die erste Frage betrifft die Auslegung der Tarifnummern 21.04 und 21.07 des Gemeinsamen Zolltarifs und die Bedeutung der Verordnung Nr. 241/70 der Kommission vom 9. Februar 1970 (Amtsblatt 1970, L 32) für die Anwendung dieser Tarifnummern auf vor dem Inkrafttreten der Verordnung vorgenommene Einfuhren, die zweite die Vereinbarkeit verbindlicher Zolltarifauskünfte im Sinne von § 23 des Deutschen Zollgesetzes mit der Verordnung Nr. 950/68.

Zur ersten Frage

- 2 Die erste Frage geht zunächst dahin, ob „es für die Zuweisung einer als Diät-Mayonnaise, 1 A Mayonnaise oder Salatmayonnaise bezeichneten Ware zu Tarifnummer 21.04 des Gemeinsamen Zolltarifs einen Unterschied [macht], ob die Ware unter Verwendung von Butter, Butterschmalz oder fraktioniertem Butteröl hergestellt worden ist, gegebenenfalls welchen“. Sodann wird gefragt, ob es für die Tarifierung auf die Verkehrsauffassung oder auf die Vorschriften der erst nach den streitigen Einfuhren in Kraft getretenen Verordnung Nr. 241/70 ankomme.
- 3 Nach dem Akteninhalt geht es darum, ob das streitige Erzeugnis der Tarifnummer 21.04 (Gewürzsoßen; zusammengesetzte Würzmittel) oder der Tarifnummer 21.07 (Lebensmittelzubereitungen, anderweitig weder genannt noch inbegriffen) des Gemeinsamen Zolltarifs zuzuweisen ist.
- 4 Um die einheitliche Auslegung und Anwendung des Brüsseler Zolltarifschemas von 1950 in der Fassung von 1955 — das der Gemeinsame Zolltarif übernommen hat — sicherzustellen, sehen die Artikel III und IV des Brüsseler Abkommens vor, daß ein Ausschuß für das Zolltarifschema unter Aufsicht des Rates für die Zusammenarbeit auf dem Gebiete des Zollwesens Erläuterungen und Tarifavise ausarbeitet.

- 5 Da die Gemeinschaftsbehörden zur Zeit der streitigen Einfuhren noch keine Erläuterungen oder sonstigen näheren Bestimmungen zur Tarifnummer 21.04 erlassen hatten, sind die vorgenannten Erläuterungen und Tarifavise als maßgebliche Erkenntnismittel für die Auslegung dieser Tarifnummer heranzuziehen. Die einschlägigen Brüsseler Erläuterungen haben folgenden Wortlaut: „Hierzu gehören Zubereitungen, im allgemeinen stark gewürzt, die zum Verbessern des Geschmacks gewisser Speisen (insbesondere Fleisch und Fisch) bestimmt sind und aus verschiedenen Stoffen (Eier, Gemüse, Früchte, Mehl, Stärke, Öl, Essig, Zucker, Gewürze, Senf, Geschmacksstoffe usw.) hergestellt sind. Solche Zubereitungen können mehr oder weniger flüssig — dies trifft vor allem für Gewürzsoßen zu — oder pulverförmig und beliebig aufgemacht sein (in Flaschen, Gläsern, Büchsen usw., auch luftdicht verschlossen).“ Der vierte Absatz der Erläuterungen zur Tarifnummer 21.04 nennt Beispiele von zu dieser Nummer gehörenden Waren und erwähnt in erster Linie die Mayonnaise.
- 6 Nach den genannten Erläuterungen sind die von der Tarifnummer 21.04 erfaßten Waren dadurch gekennzeichnet, daß sie im allgemeinen stark gewürzt und zum Verbessern des Geschmacks gewisser Speisen bestimmt sind. Es muß sich bei diesen Erzeugnissen also um Zubereitungen handeln, welche die unmittelbare Eignung zu der angegebenen Zweckbestimmung besitzen.
- 7 Infolgedessen ist der Zusatz von Butter, Butterschmalz oder fraktioniertem Butteröl zu diesen Waren, der für sich allein die Einordnung eines Erzeugnisses unter die Tarifnummer 21.04 nicht notwendig ausschließt, von entscheidender Bedeutung, sofern er geeignet ist, die geschmacksverbessernden Eigenschaften dieser Waren zu beeinträchtigen. Ob dies der Fall ist, haben die zuständigen nationalen Behörden anhand aller mit der Herstellungsweise oder der Zusammensetzung der jeweiligen Ware zusammenhängenden tatsächlichen Gegebenheiten zu entscheiden.
- 8 Rechtsgrundlage der Verordnung Nr. 241/70 ist die Verordnung (EWG) Nr. 97/69. Sie ermächtigt die Kommission, die für die Anwendung des Gemeinsamen Zolltarifs zur Einreihung der Waren erforderlichen Vorschriften zu erlassen, welche die Tarifnummern oder -stellen inhaltlich näher bestimmen, ohne jedoch ihren Wortlaut zu ändern. Eine aufgrund der Verordnung Nr. 97/69 ergangene Verordnung hat als solche rechtsgestaltenden Charakter und kann keine rückwirkende Kraft haben. Somit kann die Verordnung Nr. 241/70 nicht zur Einreihung von Waren angewandt werden, die vor ihrem Inkrafttreten eingeführt wurden.
- 9 Es ist daher zu antworten, daß die Einordnung eines Erzeugnisses unter die Tarifnummer 21.04 des Gemeinsamen Zolltarifs ausgeschlossen ist, soweit die

Verwendung von Butter, Butterschmalz oder fraktioniertem Butteröl bei der Herstellung des Erzeugnisses dessen unmittelbare Eignung zum Verbessern des Geschmacks gewisser Speisen beeinträchtigt. Die Entscheidung darüber, ob dies der Fall ist, obliegt dem zuständigen nationalen Gericht.

Zur zweiten Frage

- 10 Der Gerichtshof wird ersucht, zu entscheiden, ob das Inkrafttreten des Gemeinsamen Zolltarifs oder der Verordnung Nr. 160/66 die Rechtswirkungen der nach § 23 des Deutschen Zollgesetzes ergehenden verbindlichen Zolltarifauskünfte beeinträchtigen kann.
- 11 Nach dieser Vorschrift erteilt die Oberfinanzdirektion auf Antrag verbindliche Zolltarifauskünfte über die Tarifstelle des Zolltarifs, zu der eine Ware gehört. Hierzu wird einerseits bestimmt, daß der Antragsteller im Fall der Änderung oder Aufhebung der Auskunft noch drei Monate danach die Tarifierung entsprechend dieser Auskunft verlangen kann, sofern die Auskunft nicht auf unrichtigen Angaben des Antragstellers beruht. Andererseits ist vorgesehen, daß die Auskunft außer Kraft tritt, wenn die in ihr angewendeten Rechtsvorschriften geändert werden.
- 12 Das Gemeinschaftsrecht kennt zwar eine solche Voraustarifierung nicht, verbietet sie indessen auch nicht. Die Sicherheit, die sie den Importeuren gibt, und die Arbeitserleichterung, die sie für die nationalen Behörden bedeutet, können diese zur Anwendung eines solchen ihrem nationalen Recht unterliegenden Verfahrens veranlassen. Dies trifft um so mehr zu, als die Auskünfte keinerlei Rechtsnormcharakter haben und sich in den Rahmen der normalen Vorgehens zur Anwendung der Tarifierungsvorschriften auf den Einzelfall einfügen.
- 13 Nach allem hat das Inkrafttreten der Verordnung Nr. 950/68 des Rates die Rechtswirkungen der nach § 23 des Deutschen Zollgesetzes ergehenden verbindlichen Zolltarifauskünfte nicht berührt.

Kosten

- 14 Die Auslagen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die vor dem Gerichtshof Erklärungen abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren vor dem Gerichtshof ein Zwischenstreit in dem vor dem innerstaatlichen Gericht anhängigen Rechtsstreit. 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 Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften,
 nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts,
 aufgrund des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, insbesondere seines Artikels 177,
 aufgrund der Verordnungen des Rates Nr. 160/66 vom 27. Oktober 1966 und Nr. 950/68 vom 28. Juni 1968 sowie der Verordnung der Kommission Nr. 241/70 vom 9. Februar 1970,
 aufgrund des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften, insbesondere seines Artikels 20,
 aufgrund der Verfahrensordnung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften

hat

DER GERICHTSHOF

auf die ihm vom Finanzgericht München gemäß dessen Beschluß vom 23. Juli 1971 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

1. Die Einordnung eines Erzeugnisses unter die Tarifnummer 21.04 des Gemeinsamen Zolltarifs ist ausgeschlossen, soweit die Verwendung von Butter, Butterschmalz oder fraktioniertem Butteröl bei der Herstellung des Erzeugnisses dessen unmittelbare Eignung zum Verbessern des Geschmacks gewisser Speisen beeinträchtigt. Die Entscheidung darüber, ob dies der Fall ist, obliegt dem nationalen Gericht.
2. Das Inkrafttreten der Verordnung Nr. 950/68 des Rates hat die Rechtswirkungen der nach § 23 des Deutschen Zollgesetzes ergehenden verbindlichen Zollarifauskünfte nicht berührt.

Lecourt

Kutscher

Donner

Monaco

Pescatore

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 15. Dezember 1970.

Der Kanzler

Der Präsident

A. Van Houtte

R. Lecourt