

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

2C 768/2019

Urteil vom 16. August 2021

II. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Seiler, Präsident,
Bundesrichterin Aubry Girardin,
Bundesrichter Donzallaz,
Bundesrichterin Hänni,
nebenamtlicher Bundesrichter Berger,
Gerichtsschreiber A. Brunner.

Verfahrensbeteiligte
A. _____ AG, Beschwerdeführerin,
vertreten durch Rechtsanwalt Robert Vogel,

gegen

Oberzolldirektion (OZD), Hauptabteilung Verfahren und Betrieb, Monbijoustrasse 40, 3003 Bern.

Gegenstand
Ursprungsnachweis, Tarifeinreihung,

Beschwerde gegen das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts, Abteilung I, vom 17. Juli 2019 (A-5273/2018).

Sachverhalt:

A.

Die A. _____ AG stellt Nahrungsergänzungsmittel her; ihre Haupttätigkeit besteht darin, Fisch- und Pflanzenöle in Kapseln abzufüllen, die aus Gelatine bzw. Stärke hergestellt sind. Sie ist "Ermächtigte Ausführerin" im Sinne von Art. 12 ff. der Verordnung über das Ausstellen von Ursprungsnachweisen vom 23. Mai 2012 (VAU; SR 946.32). Als solche ist sie befugt, auf ihren Rechnungen zum Zweck der Präferenzbehandlung selbständig Ursprungserklärungen auszufertigen.

B.

B.a. Mit Schreiben vom 18. November 2016 ersuchten die deutschen Zollbehörden die Eidgenössische Zollverwaltung (EZV) um Überprüfung von zehn Ursprungserklärungen auf Rechnungen, die von der A. _____ AG ausgestellt worden waren. Konkret sollte der Ursprung der Produkte "B. _____", "Augen-Kapseln C. _____", "Perillaöl Kapseln D. _____" und "Schwarzkümmelöl E. _____" überprüft werden.

Am 13. März 2017 führte die Zollkreisdirektion Schaffhausen bei der A. _____ AG nach vorgängiger Ankündigung eine Kontrolle durch.

B.b. Mit Verfügung vom 22. März 2017 stellte die Zollkreisdirektion fest, dass die Ursprungserklärungen für die vier betreffenden Produkte auf zehn Rechnungen zu Unrecht ausgestellt worden seien.

B.c. Auf Beschwerde der A. _____ AG hin stellte die Oberzolldirektion (OZD) mit Entscheid vom 18. Juli 2018 fest, dass die Ursprungserklärungen betreffend die "Augen-Kapseln C. _____" zurecht ausgestellt worden seien; im Übrigen - also bezüglich der Produkte "B. _____", "Perillaöl Kapseln D. _____" und "Schwarzkümmelöl E. _____" - wies sie die Beschwerde ab.

Das Bundesverwaltungsgericht schützte diesen Entscheid der OZD mit Urteil A-5273/2018 vom 17. Juli 2019.

C.

Mit Eingabe vom 16. September 2019 erhebt die A. _____ AG Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht. Sie beantragt die Aufhebung des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts vom 17. Juli 2019 und die Feststellung, dass die Ursprungserklärungen auf den Rechnungen Nr. 90116116, Nr. 90117105, Nr. 90117671, Nr. 90117753, Nr. 90119745, Nr. 90125817, Nr. 90131562 und Nr. 90135536 zu Recht ausgestellt worden seien.

Die OZD beantragt, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf überhaupt einzutreten sei. Das Bundesverwaltungsgericht verzichtet darauf, inhaltlich Stellung zu nehmen. Die A. _____ AG reicht keine Replik ein.

Erwägungen:

1.

Beim angefochtenen Urteil handelt es sich um einen Endentscheid des Bundesverwaltungsgerichts in einer Angelegenheit des öffentlichen Rechts (Nachprüfungsverfahren gemäss Art. 7 der Verordnung vom 23. Mai 2012 über das Ausstellen von Ursprungsnachweisen (VAU, SR 946.32), gegen welchen die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht grundsätzlich offensteht (Art. 82 lit. a, Art. 83, Art. 86 Abs. 1 lit. a, Art. 90 BGG; Art. 116 Abs. 4 des Zollgesetzes vom 18. März 2005 [ZG; SR 631.0]). Der Unzulässigkeitsgrund von Art. 83 lit. 1 BGG ist vorliegend nicht gegeben (vgl. Urteil 2C 907/2013 vom 25. März 2014 E. 1.2.2). Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde (Art. 42, Art. 100 Abs. 1 BGG) der hierzu legitimierten Beschwerdeführerin (Art. 89 Abs. 1 BGG) ist einzutreten.

2.

Das Bundesgericht wendet das Recht nach Art. 106 Abs. 1 BGG von Amtes wegen an, prüft jedoch unter Berücksichtigung der allgemeinen Rüge- und Begründungspflicht gemäss Art. 42 Abs. 1 und Abs. 2 BGG nur die geltend gemachten Rechtsverletzungen, sofern rechtliche Mängel nicht geradezu offensichtlich sind (BGE 142 I 135 E. 1.5).

3.

Die Beschwerdeführerin rügt, die Vorinstanz habe ihren Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) verletzt sowie eine formelle Rechtsverweigerung (Art. 29 Abs. 1 BV) begangen, indem sie davon ausgegangen sei, dass die "Produktkomponente Stärke" für die Tarifeinreihung der streitgegenständlichen Produkte unbeachtlich sei.

3.1. Die Vorinstanz hat die Frage, welche Bedeutung dem von der Beschwerdeführerin angerufenen Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) vom 17. Dezember 2009 (verbundene Rs. C-410/08 bis C-412/08) für die Entscheidung des vorliegenden Falls zukommt, im angefochtenen Urteil aufgegriffen und dazu ausdrücklich Stellung genommen (a.a.O., E. 3.3.1). Sie hat dabei den - im Vergleich zu diesem EuGH-Urteil teilweise jüngeren - einschlägigen Einreichungsavisen des Rats für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Zollwesens (Weltzollrat [bzw. heute Weltzollorganisation]; vgl. zur Rechtsgrundlage dieser Avisen Art. 1 lit. e und f i.V.m. Art. 7 Ziff. 1 lit. a-c i.V.m. Art. 8 Ziff. 2 und 3 des Internationalen Übereinkommens vom 14. Juni 1983 über das Harmonisierte System zur Bezeichnung und Codierung der Waren [SR 0.632.11; nachfolgend: HS-Übereinkommen]) Vorrang eingeräumt (vgl. angefochtenes Urteil, E. 3.3.2). Vor dem Hintergrund dieser Erwägungen konnte sich die Beschwerdeführerin über die tragenden Entscheidungsgründe der Vorin-

stanz vergewissern und den angefochtenen Entscheid in voller Kenntnis der Sachlage an das Bundesgericht weiterziehen; den gehörsrechtlichen Anforderungen an die Begründung wurde damit Genüge getan (vgl. zur Tragweite der Begründungspflicht BGE 142 II 324 E. 3.6). Eine Gehörsverletzung liegt nicht vor.

3.2. Auch von formeller Rechtsverweigerung (Art. 29 Abs. 1 BV) ist vorliegend offenkundig nicht auszugehen, zumal die Vorinstanz die Begehren der Beschwerdeführerin allesamt inhaltlich geprüft hat (BGE 144 II 184 E. 4).

4.

Materiell unbestritten ist vorliegend, dass der angefochtene Entscheid zu bestätigen wäre, wenn die streitgegenständlichen Produkte "B._____", "Perillaöl Kapseln D._____" und "Schwarzkümmelöl E._____" - wie von der Vorinstanz angenommen - in die Zolltarifnummer 1515.90 einzureihen wären. Um von schweizerischen Ursprungserzeugnissen ausgehen zu können, wäre diesfalls nämlich erforderlich, dass die Produkte vollständig aus Materialien hergestellt worden wären, die in der Schweiz gewonnen bzw. hergestellt worden sind (vgl. Art. 11 des Abkommens vom 22. Juli 1972 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft [SR 0.632.401; nachfolgend: FHA CH/EWG]i.V.m. Art. 1 Protokoll Nr. 3 über die Bestimmung des Begriffs "Erzeugnisse mit Ursprung in" oder "Ursprungserzeugnisse" und über die Methoden der Zusammenarbeit der Verwaltungen vom 3. Dezember 2015 [SR 0.632.401.3; im Folgenden: Protokoll Nr. 3 2015], wo bezüglich der Ursprungsregelungen auf die Anlagen I und II des Regionalen Übereinkommens vom 15. Juni 2011 über Pan-Europa-Mittelmeer-Präferenzursprungsregeln [SR 0.946.31; im Folgenden: PEM-Übereinkommen] verwiesen wird; relevant ist hier namentlich Anlage I Anhang II [zu den Positionen des Harmonisierten Systems 1507-1515]). Dies ist bei den erwähnten Produkten nach den Feststellungen der Vorinstanz nicht der Fall.

Ebenso unbestritten ist, dass diese Produkte die deklarierten Ursprungseigenschaften erfüllen würden, wenn sie der Zolltarifnummer 2106.90 zuzuweisen wären, zumal bei Waren dieser Tarifnummer die Verwendung andernorts gewonnener bzw. hergestellter Vormaterialien zulässig ist, solange deren Wert 30 % des ab-Werk-Preises nicht überschreitet (vgl. Anlage I Anhang II des PEM-Übereinkommens [zur Position des Harmonisierten Systems 2016]); diese Voraussetzung wäre nach den für das Bundesgericht verbindlichen (Art. 105 Abs. 1 BGG) Feststellungen der Vorinstanz vorliegend eingehalten.

Zu klären gilt es daher nachfolgend in erster Linie, ob die Vorinstanz zu Recht davon ausging, die Zolltarifnummer 1515.90 sei einschlägig.

4.1. Die Vorinstanz begründete ihren Entscheid damit, der Weltzollrat habe im Bestreben um eine einheitliche Auslegung der völkerrechtlich festgelegten Nomenklatur (Art. 7 Ziff. 1 lit. b und c und Art. 8 Ziff. 2 des HS-Übereinkommens) drei Einreichungsavisen veröffentlicht, die Öl in Kapseln als Nahrungsergänzungsmittel zum Gegenstand gehabt hätten (namentlich die Einreichungsavise Nr. 3101.1055.2013.2 [Lachsöl], Nr. 3101.2806.2013.2 [Krillöl] und Nr. 615.38.1995.1 [Nachtkerzenöl mit Zusatz von Vitamin E und Milchfett]). Aus diesen als materielles Staatsvertragsrecht qualifizierenden Einreichungsavisen ergebe sich übereinstimmend, dass Öl (chemisch nicht modifiziert), eventuell mit Zusatz von (wenig) Vitamin E, das in Kapseln aus Gelatine oder aus Stoffen pflanzlichen Ursprungs (Stärke, Zellulose usw.) gefüllt und für den Einzelverkauf bestimmt sei, unter das Kapitel 15 des Harmonisierten Systems eingereiht werden müsse. Entscheidend sei demnach der Inhalt der Kapsel, während die Kapselhülle - unabhängig davon, ob sie aus Gelatine, Stärke oder Zellulose bestehe - bloss als Verpackung anzusehen und deshalb bei der Prüfung der Voraussetzungen für die Ursprungseigenschaft nicht zu berücksichtigen sei (vgl. auch Ziff. 5 lit. b der

General Rules for the Interpretation of the Harmonized System [abrufbar unter <http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/nomenclature/instruments-and-tools/hs-interpretation-general-rules/00012012e_gir.pdf?la=en> [zuletzt abgerufen am 8.2.2021; nachfolgend zitiert als "Allgemeine Vorschriften"]; Art. 3 lit. a Ziff. 2 des HS-Übereinkommens). Den Akten sei zu entnehmen, dass die in den strittigen Kapseln enthaltene Stärke ("F._____") nicht etwa Teil des Kapselinhalts, sondern lediglich Teil der Kapselhülle sei; die Produktkomponente Stärke sei somit für die Tarifeinreihung nicht zu beachten. Das in den Produkten "B._____" und "Perillaöl Kapseln D._____" enthaltene Vitamin E sei in den Produktbeschreibungen mit keinem Wort erwähnt; es werde den genannten Produkten lediglich als Antioxidationsmittel beigefügt, wo-

mit es als blosser Zusatz im Sinne der Einreichungsvisen anzusehen sei. Unter Berücksichtigung des damit massgebenden Inhalts seien die strittigen Kapseln unter die Zolltarifnummer 1515.90 einzureihen; ihnen komme keine Ursprungseigenschaft zu (vgl. E. 3.2 [und die dortigen Verweise auf E. 2.2, E. 2.3.3, E. 2.3.4 und E. 2.3.5.1]des angefochtenen Entscheids).

4.2. Zu prüfen ist zunächst die Rüge der Beschwerdeführerin, die Vorinstanz habe einen Normenkonflikt zwischen schweizerischem Landesrecht (namentlich dem schweizerischen Gebrauchstarif) und völkerrechtlichen Regelungen (namentlich solchen des FHA CH/EWG) zu Unrecht dahingehend aufgelöst, dass sie schweizerischem Landesrecht den Vorrang eingeräumt habe.

4.2.1. Der auf dem Zolltarifgesetz vom 9. Oktober 1986 (ZTG; SR 632.10) beruhende schweizerische Gebrauchstarif basiert - zumindest in den hier massgeblichen ersten sechs Stellen - auf den völkerrechtlichen Vorgaben des HS-Übereinkommens (vgl. BBl 1985 III 357 ff., S. 373; ARPAGAUS REMO, Zollrecht, 2. Aufl. 2007, Rz. 578; SCHNELL LUCHSINGER/BEUSCH, Wie harmonisiert ist das Harmonisierte System wirklich?, Zoll Revue 2017/1, S. 12 ff., S. 17). Dasselbe gilt allerdings auch für die in den Ländern der Europäischen Union anwendbare Kombinierte Nomenklatur (vgl. Anhang I der Verordnung [EWG]Nr. 2658/87 des Rates vom 23. Juli 1987 über die zolltarifliche und statistische Nomenklatur sowie den Gemeinsamen Zolltarif [ABl. L 256, S. 1]in der Fassung der Verordnung [EG]Nr. 2388/2000 der Kommission vom 13. Oktober 2000 [ABl. L 264, S. 1; nachfolgend: VO [EWG]Nr. 2658/87]). Beide Systeme knüpfen mithin für die Zolltarifizierung an das Regelwerk des Weltzollrats an (vgl. insbesondere Art. 3 Ziff. 1 lit. a des HS-Abkommens, das nicht nur für die Schweiz, sondern auch für die Europäische Union bindend ist [vgl. Beschluss 87/369/EWG des Rates vom 7. April 1987; ABl. L 198, S. 1]; vgl. ferner die einleitenden Erwägungen der VO [EWG]Nr. 2658/87, wonach "die Gemeinschaft Unterzeichner des Internationalen Übereinkommens über das Harmonisierte System zur Bezeichnung und Codierung der Ware [sei], [...]weshalb die Kombinierte Nomenklatur auf der Grundlage des Harmonisierten Systems beruhen müsse").

4.2.2. Naheliegenderweise (vgl. E. 4.2.1 hiavor) stellt auch das zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft abgeschlossene FHA CH/EWG in Art. 2 (und in den Anhängen I, II und IV) zur Umschreibung seines sachlichen Anwendungsbereichs auf die Nomenklatur des Harmonisierten Systems ab. Was die anwendbaren Ursprungsregeln betrifft, verweist das FHA CH/EWG sodann auf das PEM-Übereinkommen (vgl. E. 4 hiavor), das in Anlage I Anhang II seinerseits auf die Nomenklatur des Harmonisierten Systems zurückgreift, um die Voraussetzungen für die Ursprungseigenschaften der verschiedenen Produkte zu definieren. Weder das FHA CH/EWG noch das PEM-Übereinkommen enthalten eigene Vorschriften über das Tarifierungssystem; beide verweisen insoweit auf das Harmonisierte System, das für die Schweiz und die Europäische Union gleichermaßen Geltung beansprucht (vgl. E. 4.2.1 hiavor). Insofern fällt der von der Beschwerdeführerin geltend gemachte Normenkonflikt zwischen schweizerischem Gebrauchstarif und Freihandelsabkommen zum vornherein ausser Betracht.

4.3. Das von der Beschwerdeführerin aufgeworfene Problem ist anderswo zu verorten: Der Grund für ihre Beschwerde ist, dass die Vorinstanz die streitbetroffenen Produkte - wie zuvor schon die EZV - der Zolltarifnummer 1515.90 zuordnete, wohingegen der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) für ähnliche bzw. identische Produkte die Zolltarifnummer 2106.90 (der Europäischen Nomenklatur) für anwendbar erklärt (vgl. Urteil des EuGH vom 17. Dezember 2009 in den verbundenen Rechtssachen C-410/08 bis C-412/08 [ECLI:EU:C:2009:794]). Wie die Beschwerdeführerin zutreffend vorbringt, hat dies aufgrund der hohen Bedeutung der von den Zollbehörden des ausführenden Staates vorgenommenen Prüfung der Ursprungseigenschaft zur Folge, dass schweizerische Exporteure bei der Ausfuhr der streitgegenständlichen Produkte in den EU-Raum - anders als ihre Gewerbetenossen, welche dieselben Waren aus dem EU-Raum in die Schweiz einführen - regelmässig keine Präferenzbehandlung erfahren dürften: Das Vorliegen einer Ursprungserklärung bindet den einführenden Staat (vgl. Urteil 2C 426/2020 vom 23. Juli 2020 E. 3.2, m.w.H.). Soweit - wie vorliegend - festgestellt wird, dass die Ursprungserklärungen vom ermächtigten Ausführer zu Unrecht ausgestellt worden sind,

hindert dies den einführenden Staat zwar nicht, unilateral Zollpräferenzen zu gewähren. Nachdem der einführende Staat ausdrücklich um eine Überprüfung der Ursprungseigenschaft ersucht hat, wird er diese Vorteile

jedoch regelmässig nicht gewähren.

4.4. Die unterschiedliche Tarifeinreihung der streitgegenständlichen Produkte durch die schweizerischen Behörden auf der einen und dem EuGH auf der anderen Seite liegt darin begründet, dass der EuGH und die schweizerische Praxis die Einreihungsavise des Weltzollrats nicht in gleichem Masse für massgeblich erachten:

4.4.1. Das Bundesverwaltungsgericht geht in ständiger Rechtsprechung davon aus, dass vom Ausschuss des Weltzollrats ausgearbeitete Einreihungsavise verbindliches Völkerrecht darstellen (vgl. als Ausgangspunkt Urteil des BVer A-1692/2006 vom 25. April 2007, E. 2.1.3). Diese Praxis geht auf einen Entscheid der Eidg. Zollrekurskommission vom 27. Oktober 1994 zurück (=VPB 59.34; bestätigt in: VPB 64.10), in welchem die Frage zu klären war, ob den von der EZV herausgegebenen Erläuterungen zum Zolltarif Rechtsverbindlichkeit zukomme. Die Eidg. Zollrekurskommission unterschied damals zwischen Erläuterungen, welche auf Erläuterungen bzw. Einreihungsavise des Weltzollrats zurückzuführen seien ("Notes explicatives du Système harmonisé qui ont été reprises par les Notes explicatives du tarif des douanes"), und anderen, rein schweizerischen Erläuterungen ("Notes explicatives suisses"): Während rein schweizerische Erläuterungen als Dienstvorschriften (bzw. Verwaltungsverordnungen) die Eidg. Zollrekurskommission nicht zu binden vermöchten, seien Erläuterungen, die auf Einreihungsavisen des Weltzollrats basierten, als materielles Staatsvertragsrecht (Art. 113 Abs. 3 aBV) zu qualifizieren und damit rechtsverbindlich (a.a.O., E. 2c). Diese

Sichtweise begründete die Zollrekurskommission damit, dass Art. 3 Ziff. 1 lit. a Nr. 2 des HS-Übereinkommens die Vertragsstaaten dazu verpflichte, die Allgemeinen Vorschriften für die Auslegung des Harmonisierten Systems anzuwenden. Diese Allgemeinen Vorschriften befänden sich nicht im Übereinkommen selbst, sondern in den Erläuterungen, wie sie in Art. 7 Ziff. 1 lit. b HS-Übereinkommen vorgesehen seien; Erläuterungen würden - wie Einreihungsavise und andere Empfehlungen - vom Ausschuss für das Harmonisierte System ausgearbeitet, der durch Art. 6 HS-Übereinkommen eingesetzt worden sei. Das HS-Übereinkommen sehe in Art. 8 ferner vor, dass vom Ausschuss ausgearbeitete Erläuterungen, Einreihungsavise und sonstige Stellungnahmen über die Auslegung als vom Rat genehmigt gälten, wenn sie ihm nicht von einer der Vertragsparteien innert Frist zur Behandlung unterbreitet würden. Soweit die EZV Erläuterungen, Einreihungsavise oder sonstige Stellungnahmen des Ausschusses *tel quel* in ihre eigenen Erläuterungen einfüge, seien diese vor diesem Hintergrund rechtsverbindlich und einer Überprüfung durch die Zollrekurskommission nicht zugänglich.

4.4.2. Die bundesgerichtliche Rechtsprechung scheint die Sichtweise des Bundesverwaltungsgerichts (vgl. E. 4.4.1 hiervor) zu stützen: In BGE 119 Ib 103 kam das Bundesgericht zum Schluss, dass die im HS-Übereinkommen vorgesehenen Organe Einreihungsavise erlassen könnten, welche die Tarifierung bestimmter Waren für die Mitgliedsstaaten verbindlich regelten (a.a.O., Regeste und E. 4b; berücksichtigt wurde in diesem Entscheid auch, dass die Oberzolldirektion die Einreihungsavise des Weltzollrats mittels Zirkulars innerstaatlich umgesetzt hatte, s. E. 5). Dem Urteil 2C 159/2019 vom 23. Juli 2019 kann ebenfalls entnommen werden, dass das Bundesgericht bis anhin von einer staatsvertraglichen Verpflichtung zur Beachtung der "Notes explicatives" des Ausschusses für das Harmonisierte System ausging (a.a.O., E. 3.4.3).

4.4.3. Eine von der schweizerischen Sichtweise (vgl. E. 4.4.1 und 4.4.2 hiervor) abweichende Konzeption verfolgt der EuGH: Die Erläuterungen und Einreihungsavise der Organe des Weltzollrats betrachtet er in ständiger Rechtsprechung nicht als rechtsverbindlich; stattdessen misst er ihnen für die Auslegung des Tarifs bloss den Charakter "wertvoller Erkenntnismittel" zu (vgl. statt vieler Urteile vom 19. Oktober 2017 i.S. Lutz, C-556/16, ECLI:EU:C:2017:777, Rn. 40; vom 15. November 2018 i.S. Baby Dan, C-592/17, ECLI:EU:C:2018:913, Rn. 55; sowie vom 15. Mai 2019 i.S. Korado, C-306/18, ECLI:EU:C:2019:414, Rn. 35). Diese Praxis geht zurück auf das Urteil vom 11. Juli 1980 i.S. Chem-Tec, C-798/79, ECLI:EU:C:1980:202, in dem der EuGH festhielt, dass die Erläuterungen des Rates über die Zusammenarbeit auf dem Gebiete des Zollwesens (wie die Stellungnahmen des Ausschusses für das Schema des gemeinsamen Zolltarifs) zwar als "wichtiges Hilfsmittel" anzusehen seien, "um eine einheitliche Anwendung des gemeinsamen Zolltarifs durch die Zollbehörden der Mitgliedsstaaten zu gewährleisten", ihnen rechtlich jedoch keine Verbindlichkeit zukomme (a.a.O., Rn. 11-12). Eine eigentliche Begründung für diesen Standpunkt enthält das Urteil i.S. Chem-Tec nicht; stattdessen rekurrierte der EuGH in der Begründung auf sein Urteil vom 15. Februar 1977 i.S. Dittmeyer (ECLI:EU:C:1977:25, insbesondere Rn. 4), wo die gleiche Aussage allerdings nur hinsichtlich der Stellung-

nahmen des Ausschusses für das Schema des Gemeinsamen Zolltarifs getroffen wird.

In seiner Praxis geht der EuGH namentlich dann von der Unverbindlichkeit der Einreihungsavisen des Weltzollrats aus, wenn "ihre Auslegung mit dem Wortlaut der fraglichen Position der [Kombinierten Nomenklatur]unvereinbar erscheint oder wenn sie sich offensichtlich nicht mehr im Rahmen des de[m Weltzollrat]eingерäumten Ermessens halten" (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 19. Januar 2005 i.S. SmithKline Beecham plc, ECLI:EU:C:2005:31, Rn. 24, m.w.H.).

4.4.4. Im Unterschied zur schweizerischen Rechtsprechung, welche den auf das HS-Abkommen (Art. 7 Ziff. 1 lit. b, Art. 8 Ziff. 2) gestützten Einreihungsavisen des Weltzollrats für die Auslegung der Nomenklatur des HS-Abkommens Verbindlichkeit zumisst (vgl. E. 4.4.1 und 4.4.2 hiervor), verneint der EuGH also die formelle Verbindlichkeit dieser Einreihungsavisen (vgl. E. 4.4.3 hiervor). Im Anwendungsbereich des FHA CH/EWG birgt die divergierende Herangehensweise der rechtsanwendenden Behörden die - im vorliegenden Fall realisierte (vgl. E. 4.3 hiervor) - Gefahr einer Ungleichbehandlung zwischen EU-Exporteuren und schweizerischen Exporteuren (vgl. zu dieser Gefahr auch GAINES/EGELUND OLSEN/ENGSIG SORENSEN, *Liberalising Trade in the EU and the WTO - A Legal Comparison*, Cambridge 2012, S. 395 f.), indem eine bestimmte Ware nach der Kombinierten Nomenklatur unter Umständen anders einzureihen ist, als nach dem verbindlich auf die Einreihungsavisen des Weltzollrats abstellenden Schweizerischen Recht.

4.5. Mit Blick auf die Entscheidung des vorliegenden Falls ist die Frage zu klären, ob an der bisherigen schweizerischen Praxis festzuhalten ist, wonach die Einreihungsavisen des Weltzollrats als (verbindliches) Staatsvertragsrecht zu qualifizieren sind, oder ob diesen Einreihungsavisen lediglich Orientierungsfunktion zukommt, womit eine von den einschlägigen Einreihungsavisen des Weltzollrats abweichende Zolltarifeinreihung unter gewissen Umständen - wie von der Beschwerdeführerin gefordert - vorliegend in Betracht zu ziehen wäre.

4.5.1. Rechtsetzende Beschlüsse von Organen internationaler Organisationen (sog. Sekundärrecht; *droit dérivé*) sind für die Vertragsstaaten rechtlich in der Regel dann unmittelbar verbindlich, wenn die Vertragsstaaten dem beschliessenden Organ im Gründungsstatut die Kompetenz zum Erlass entsprechender Bestimmungen eingeräumt haben (vgl. MARKUS BENZING, *International Organizations or Institutions, Secondary Law*, in: Rüdiger Wolfrum [Hrsg.], *Max Planck Encyclopedia of Public International Law online edition*, Stand März 2007, Rz. 13; SAMANTHA BESSON, *Droit international public*, 2019, Rz. 529; ANNE PETERS/ANNA PETRIG, *Völkerrecht: Allgemeiner Teil*, 5. Aufl. 2020, S. 261; Bericht des Bundesrates vom 12. Juni 2015 in Erfüllung des Postulates 13.3805 - Klares Verhältnis zwischen Völkerrecht und Landesrecht, S. 13, m.w.H.); wie es sich damit verhält, ergibt sich aus einer Auslegung des betreffenden völkerrechtlichen Vertrags. Beispiele für "Kompetenznormen", die ein Organ einer internationalen Organisation zu verbindlicher Rechtssetzung ermächtigen, sind Art. 25 und 48 UN-Charta, die den UNO-Sicherheitsrat dazu ermächtigen, in bestimmten Konstellationen für alle UNO-Mitgliedsstaaten verbindlich Beschluss zu fassen (vgl. dazu BGE 133 II 450 E. 5).

Dem HS-Übereinkommen lassen sich, was die hier interessierenden Einreihungsavisen angeht, keine damit vergleichbaren Bestimmungen entnehmen: Zwar verpflichteten sich die Vertragsparteien des HS-Übereinkommens dazu, die Allgemeinen Vorschriften für die Auslegung des Harmonisierten Systems sowie alle Abschnitt-, Kapitel- und Unternummern-Anmerkungen anzuwenden und den Geltungsbereich der Abschnitte, Kapitel, Nummern oder Unternummern des Harmonisierten Systems nicht zu verändern (Art. 3 Ziff. 1 lit. a Nr. 2 HS-Übereinkommen); eine völkerrechtlich verbindliche Pflicht zur Befolgung der vom Ausschuss ausgearbeiteten Erläuterungen, Einreihungsavise und sonstigen Stellungnahmen über die Auslegung des Harmonisierten Systems (Art. 7 lit. b HS-Übereinkommen) lässt sich dem HS-Übereinkommen jedoch (abgesehen von den hier nicht streitbetroffenen Allgemeinen Vorschriften über die Auslegung des Harmonisierten Systems) nicht entnehmen (vgl. auch STEPHAN ALEXANDER, in: Peter Witte [Hrsg.], *Kommentar zum Zollkodex der Union [UZK]*, 7. Aufl. 2018, Art. 56 N. 35). Daran ändert nichts, dass der Rat durch Notifikation einer Vertragspartei mit der Einreihungsavise befasst werden kann (vgl. Art. 8 HS-Übereinkommen), zumal auch dem Rat im HS-Übereinkommen von den Vertragsparteien in diesem Zusammenhang keine Befugnis zu verbindlicher Rechtssetzung übertragen worden ist.

4.5.2. Gleichwohl bestehen gute Gründe, Einreihungsavisen der Weltzollorganisation bei der nationalen Zolltarifeinreihung grosses Gewicht beizumessen: Würden für die Einreihung bestimmter Produkte keine koordinierenden Vorgaben einer umspannenden internationalen Organisation existieren, bestünde die Gefahr einer Zersplitterung der Tarifierung. Exporteure müssten sich für jede Ausfuhr neu darüber informieren, wie ihre Waren im Zielstaat zu klassifizieren wären. Angesichts der Vielzahl möglicher Exportländer wäre dies mit hohem administrativem Aufwand und zeitlichen Verzögerungen verbunden. Es entspricht jedoch gerade einem der Ziele des HS-Übereinkommens, die "Kosten zu senken, die dadurch entstehen, dass im internationalen Handelsverkehr Waren beim Übergang von einem Klassifizierungssystem zu einem anderen neu bezeichnet, neu eingereiht und neu codiert werden müssen" (vgl. dritter Erwägungsgrund der Präambel des HS-Übereinkommens [Hervorhebung im Original nicht enthalten]); letztlich soll der internationale Handel insgesamt erleichtert werden (vgl. erster Erwägungsgrund der Präambel des HS-Übereinkommens). Einreihungsavisen der Weltzollorganisation leisten zu diesem Ziel der Herstellung von Rechtssicherheit im internationalen Handel - unabhängig von ihrem Inhalt - einen wichtigen Beitrag. Für die Mitgliedsstaaten des Harmonisierten Systems, die sich den in der Präambel des HS-Übereinkommens formulierten Zielen vertraglich verschrieben haben, drängt sich deshalb auf, ihnen bei der nationalen Zolltarifeinreihung grundsätzlich Folge zu leisten, es sei denn, zwingende Gründe sprächen dagegen.

Einen mit diesen vorstehenden Erwägungen vergleichbaren autonomen Ansatz verfolgen neben dem EuGH (vgl. E. 4.4.3 hiervoor) namentlich auch die US-amerikanischen Gerichte (vgl. *Cummins Inc. v. United States*, 454 F.3d 1361 [Fed. Cir. 2006]: "[...]the WCO opinion is not binding and is entitled, at most, to respectful consideration; vgl. allgemein zur Berücksichtigung von Materialien der Weltzollorganisation für die Zolltarifeinreihung aus amerikanischer Perspektive FRIEDMAN/MARTINEZ, *What is Persuasive? Pushing WCO Materials Through the Skidmore Sieve*, abrufbar unter <<https://www.cit.uscourts.Gov/sites/cit/files/Lawrence%20Friedman%20Paper.pdf>>).

4.5.3. Zwingende Gründe, die gegen die Berücksichtigung einer Einreihungsavise der Weltzollorganisation sprechen (vgl. E. 4.5.2 hiervoor), können beispielsweise darin liegen, dass eine von der Weltzollorganisation vorgenommene Einreihung mit Blick auf den Wortlaut des schweizerischen Gebrauchstarifs als unhaltbar erscheint oder dass der Einreihungsvorschlag aufgrund gefestigter wissenschaftlicher Erkenntnisse mittlerweile überholt ist. Eine abweichende Einordnung des EuGH bildet für sich genommen keinen Grund dafür, eine Einreihungsavise des Weltzollrats ausser Acht zu lassen, zumal damit Handelsdistorsionen im Verhältnis zu Drittstaaten geschaffen würden; ein entsprechendes Urteil kann jedoch - soweit es überzeugend begründet ist - immerhin Anlass geben, sich die Frage zu stellen, ob Gründe dafür bestehen, ausnahmsweise von der Einreihung gemäss der Avise der Weltzollorganisation abzuweichen.

4.6. Bei den vorliegend zu beurteilenden Erzeugnissen handelt es sich um Nahrungsergänzungsmittel auf der Grundlage tierischer oder pflanzlicher Öle, denen eine geringfügige Menge an Vitamin-E-Acetat (Perillaöl Kapseln D. _____) bzw. Alpha-Tocopherol (B. _____) zugesetzt ist. Die entsprechenden Gemische befinden sich in einer Hülle, die hauptsächlich aus Stärke (F. _____) besteht; sie werden in Form von Kapseln verarbeitet (vgl. Bst. F, E. 3.2 und E. 3.2.2 des angefochtenen Entscheids). Den Kapselhüllen kommt dabei eine ganz bestimmte Funktion zu: Sie bestimmen über die Art und Weise der Aufnahme des Kapselinhalts und den Ort, an dem die betreffenden Gemische ihre Wirkung entfalten sollen. Die Kapselhülle kann damit klarerweise nicht als blosser Verpackung im Sinne der Allgemeinen Vorschrift 5 zum HS-Übereinkommen bezeichnet werden; vielmehr ist sie ein charakteristischer Bestandteil der hier zu beurteilenden Produkte. Entgegen der Vorinstanz - und in Einklang mit dem EuGH (vgl. Urteil vom 17. Dezember 2009 in den verbundenen Rechtssachen C-410/08 bis C-412/08 [ECLI:EU:C:2009:794]) - muss deshalb die Produktkomponente Stärke, aus welcher die strittigen Kapselhüllen nach den verbindlichen Feststellungen der Vorinstanz im Wesentlichen bestehen, für die Einreihung mitberücksichtigt werden.

Unbesehen des Umstands, dass der Kapselinhalt aus Stoffen besteht, die für sich genommen der Zolltarifnummer 1515.90 zuzuweisen wären, liegt die von der Beschwerdeführerin vorgeschlagene Einreihung in die Zolltarifnummer 2106.90 ("andere Nahrungsmittelzubereitungen") bei einer solchen Betrachtung deutlich näher. Die anderslautenden Einreihungsavisen des Weltzollrats tragen der spezifischen Wirkungsweise der streitgegenständlichen Produkte nicht Rechnung. Vor diesem Hintergrund rechtfertigt es sich ausnahmsweise, von

diesen Einreichungsavisen abzuweichen, und die streitgegenständlichen Produkte der Zolltarifnummer 2106.90 zuzuweisen. Dass die von der Beschwerdeführerin deklarierten Ursprungseigenschaften bei einer solchen Einreihung rechtmässig sind, ist oben bereits festgestellt worden (vgl. E. 4 hiervor).

4.7. Aufgrund der vorstehenden Erwägungen erweist sich die Beschwerde als begründet. Die Beschwerde ist gutzuheissen und es ist festzustellen, dass die Ursprungserklärungen auf den Rechnungen Nr. 90116116, Nr. 90117105, Nr. 90117671, Nr. 90117753, Nr. 90119745, Nr. 90125817, Nr. 90131562 und Nr. 90135536 zu Recht ausgestellt worden sind.

5.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens ist auf die Erhebung von Verfahrenskosten zu verzichten (Art. 66 Abs. 1 und 4 BGG). Die Oberzolldirektion hat der Beschwerdeführerin eine Parteientschädigung auszurichten (Art. 68 Abs. 1 und Abs. 2 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen. Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 17. Juli 2019 wird aufgehoben. Es wird festgestellt dass die Ursprungserklärungen auf den Rechnungen Nr. 90116116, Nr. 90117105, Nr. 90117671, Nr. 90117753, Nr. 90119745, Nr. 90125817, Nr. 90131562 und Nr. 90135536 zu Recht ausgestellt worden sind.

2.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

3.

Die Oberzolldirektion hat der Beschwerdeführerin eine Parteientschädigung von Fr. 3'000.– auszurichten.

4.

Zur Neuverlegung der Kosten- und Entschädigungsfolgen des vorinstanzlichen Verfahrens wird die Angelegenheit an das Bundesverwaltungsgericht zurückgewiesen.

5.

Dieses Urteil wird den Verfahrensbeteiligten und dem Bundesverwaltungsgericht, Abteilung I, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 16. August 2021

Im Namen der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Seiler

Der Gerichtsschreiber: Brunner