Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2C 82/2007 /bru

Urteil vom 3. Juli 2007
II. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Merkli, Präsident,
Bundesrichter Müller, Karlen,
Gerichtsschreiber Uebersax.

Parteien
X._____ AG,
Beschwerdeführerin,
vertreten durch Rechtsanwalt Christian Hodler,

gegen

Oberzolldirektion, Hauptabteilung Recht und Abgaben,
Bundesverwaltungsgericht, Abteilung I,

Gegenstand
Einfuhrabgaben für Früchte
(Nachforderung für Mai 2003),

Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gegen das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts, Abteilung I, vom 5. März 2007.

Sachverhalt:
A.
Die X._____ AG verfügt über eine Generelle Einfuhrbewilligung zur Einfuhr von landwirtschaftlichen Erzeugnissen. Am 16. und 20. Mai 2003 unterzeichnete die Genossenschaft Y._____, die ebenfalls über eine solche Bewilligung verfügt, zugunsten der X._____ AG eine Vereinbarung über die Ausnützung von Zollkontingentsanteilen im Umfang von 40'665 kg Erdbeeren brutto in der Zeit vom 18. bis zum 24. Mai 2003. Die Genossenschaft Y._____ sandte eine Faxkopie dieser Vereinbarung an die X._____ AG, leitete sie aber nicht an das Bundesamt für Landwirtschaft weiter, das auch von der X._____ AG nicht darüber informiert wurde. In der Zeit vom 20. bis 23. Mai 2003 führte diese insgesamt 48'882 kg Erdbeeren in die Schweiz ein.
B.
Anlässlich einer Zollkontingentskontrolle stellte das Bundesamt für Landwirtschaft fest, dass die X._____ AG in der streitigen Periode lediglich 5'707 kg Erdbeeren zum privilegierten Kontingentszollansatz (KZA) hätte einführen dürfen, während 41'175 kg zum Ausserkontingentszollansatz (AKZA) hätten verzollt werden müssen. Mit Rechnung vom 24. Oktober 2003 forderte das Bundesamt den Differenzbetrag in der Höhe von Fr. 213'767.35 nach. Da die X._____ AG damit nicht einverstanden war, traf die Oberzolldirektion am 5. April 2004 eine entsprechende Verfügung. Eine dagegen erhobene Beschwerde wurde vom Bundesverwaltungsgericht mit Urteil vom 5. März 2007 abgewiesen.
C.
Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten vom 21. März 2007 an das Bundesgericht beantragt die X._____ AG die Aufhebung des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts.

Die Oberzolldirektion schliesst auf Abweisung der Beschwerde, während das Bundesverwaltungsgericht auf

eine Vernehmlassung verzichtet hat.
D.
Mit Verfügung vom 16. April 2007 erteilte der Präsident der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung der Beschwerde die aufschiebende Wirkung.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
1.1 Der angefochtene Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts erging am 5. März 2007 und damit nach Inkrafttreten des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110; AS 2006 1205 ff.) am 1. Januar 2007. Das Verfahren richtet sich daher nach dem Bundesgerichtsgesetz (Art. 132 Abs. 1 BGG).
1.2 Zwar ist unmittelbar ein Veranlagungsentscheid strittig. In der Sache geht es aber um die Anrechnung eines Zollkontingents. Der der Beschwerdeführerin auferlegte Differenzbetrag ergibt sich aus der Nichtanerkennung des privilegierten Kontingentszollansatzes bzw. aus der Anwendung des Ausserkontingentszollansatzes für einen Grossteil der fraglichen Wareneinfuhr. Es handelt sich damit nicht um einen Fall nach Art. 83 lit. l BGG, wonach die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht ausgeschlossen ist gegen Entscheide über die Zollveranlagung, wenn diese auf Grund der Tarifierung oder des Gewichts der Ware erfolgt (vgl. dazu zur altrechtlichen Rechtslage die nicht in der Amtlichen Sammlung veröffentlichte E. 1.1 zu BGE 129 II 160, Urteil des Bundesgerichts 2A.262/2002 vom 7. Januar 2003, sowie das Urteil 2A.82/2005 vom 23. August 2005, E. 1).
2.
2.1 Infolge des Beitritts der Schweiz zur Welthandelsorganisation (WTO) per 1. Juli 1995 und der Ratifizierung der entsprechenden GATT/WTO-Übereinkommen bedurfte das nationale Recht in verschiedenen Bereichen der Anpassung. So verlangt das Übereinkommen über die Landwirtschaft (Anhang 1A.3 zum Abkommen; AS 1995 S. 2150) im Bereich des Marktzutritts, dass die bis dahin angewandten Methoden der Einfuhrbeschränkung - insbesondere die mengenmässige Einfuhrbeschränkung für gewisse Produkte sowie das "Dreiphasensystem" - durch Zölle ersetzt werden. Die Menge der eingeführten Agrarprodukte kann seither nicht mehr direkt, sondern nur noch indirekt, über die Festsetzung von Zollansätzen, gelenkt werden (BGE 128 II 34 E. 2a). Anstelle des so genannten Dreiphasensystems, mit dem bis dahin auch die Einfuhr von Obst und Gemüse auf das inländische Angebot abgestimmt wurde, wird neu zwischen einer freien und einer bewirtschafteten Phase unterschieden, wobei der maximale Zeitraum der bewirtschafteten Phase staatsvertraglich begrenzt ist (vgl. das Urteil 2A.53/2004 vom 2. August 2004, E. 2.1).
2.2 Das Bundesgesetz vom 29. April 1998 über die Landwirtschaft (Landwirtschaftsgesetz, LwG; SR 910.1) bestimmt dazu, dass bei der Festsetzung der Einfuhrzölle die Versorgungslage im Inland und die Absatzmöglichkeiten für gleichartige inländische Erzeugnisse zu berücksichtigen sind (Art. 17 LwG). Dabei sind die welthandelsrechtlichen Rahmenbedingungen zu respektieren (insbesondere die Verpflichtung zu Konsolidierung und schrittweiser Senkung der Agrarzölle). Als Instrumente zur Lenkung der Importe stehen dem Bund insbesondere der Schwellenpreis (Art. 20 LwG) und die Zollkontingente (Art. 21 LwG) zur Verfügung. Bei Letzteren wird die Warenmenge bestimmt, welche zu einem vorteilhaften Zollansatz in die Schweiz eingeführt werden kann; für den Import einer zusätzlichen Menge muss regelmässig ein bedeutend höherer Zoll bezahlt werden, der gewöhnlich prohibitive Wirkung hat. Bei der Bestimmung der Zollkontingente ist der Bund nicht frei, müssen diese doch den ausländischen Produzenten den staatsvertraglich vereinbarten Marktzutritt ermöglichen: Sowohl die minimale Menge, welche zum privilegierten Satz importiert werden kann, als auch das Maximalniveau der erlaubten Grenzbelastung für Einfuhren innerhalb und ausserhalb der
Zollkontingente sind im Rahmen der GATT-Verhandlungen festgelegt worden (BGE 128 II 34 E. 2b S. 37 f.).
2.3 Um die Ziele der Landwirtschaftsgesetzgebung zu erreichen, kann der Bundesrat gemäss Art. 10 Abs. 1 des Zolltarifgesetzes vom 9. Oktober 1986 (ZTG; SR 632.10) die Zollansätze für landwirtschaftliche Erzeugnisse im Rahmen des Generaltarifs festsetzen; er nimmt dabei Rücksicht auf die anderen Wirtschaftszweige. Der Generaltarif, nach welchem alle in die Schweiz eingeführten Waren verzollt werden müssen, und die Zollkontingente für landwirtschaftliche Erzeugnisse sind in den Anhängen 1 und 2 zum Zolltarifgesetz festgelegt (Art. 1 Abs. 1 ZTG; Art. 21 Abs. 1 LwG). Der Bundesrat kann die Zollkontingente und ihre allfällige zeitliche Aufteilung im Rahmen des Generaltarifs - der als Teil des Zolltarifgesetzes durch den Gesetzgeber selber festgesetzt wird - ändern (Art. 21 Abs. 2 LwG); dabei gilt Art. 17 LWG sinngemäss (Art. 21 Abs. 3 LwG).

Sowohl für die Festsetzung der Einfuhrzölle als auch für die Festlegung und Änderung von Zollkontingenten und der allfälligen zeitlichen Aufteilung sind somit die Versorgungslage im Inland und die Absatzmöglichkeiten für gleichartige inländische Erzeugnisse zu berücksichtigen. Namentlich sollen die Absatzmöglichkeiten für inländische Produkte nicht beeinträchtigt werden, d.h. die Höhe der Zölle soll
die Inlanderzeugnisse vor preisgünstigeren Importen schützen. Kann andererseits die Nachfrage im Inland (beispielsweise aus saisonalen Gründen) nicht befriedigt werden, soll der Bundesrat oder die zuständige nachgeordnete Behörde Zollkontingentsmengen freigeben oder die Zollansätze senken, um eine Vollversorgung zu erreichen. Für einige landwirtschaftliche Produkte hat der Gesetzgeber eine abschliessende Festsetzung des Zollkontingents und dessen zeitliche Aufteilung durch den Bundesrat als nicht sachgerecht erachtet. Dies insbesondere bei saisonalen Erzeugnissen wie frischem Obst und frischem Gemüse, dessen Einfuhr zuvor dem Dreiphasensystem unterlag. Diese Kontingente müssen kurzfristig und häufig bewirtschaftet werden können, weshalb der Bundesrat ermächtigt worden ist, hier seine Kompetenz an das Volkswirtschaftsdepartement oder an eine diesem nachgeordnete Amtsstelle, namentlich das Bundesamt für Landwirtschaft, zu übertragen (Art. 21 Abs. 4 LwG; zum Ganzen vgl. das Urteil 2A.53/2004 vom 2. August 2004, E. 2.3).
2.4 Die gestützt auf Art. 21 Abs. 2 und 4 LwG erlassene Verordnung vom 7. Dezember 1998 über die Ein- und Ausfuhr von Gemüse, Obst und Gartenbauerzeugnissen (VEAGOG; SR 916.121.10) hält hierzu fest, dass frisches Gemüse und frisches Obst in der so genannten freien Phase - d.h. während der Periode, für die nach Anhang 1 des Zolltarifs kein Ausserkontingentszollansatz festgelegt ist (Art. 4 Abs. 1 lit. a VEAGOG), bzw. wenn ein solcher festgelegt ist (Bewirtschaftungsperiode), ab und bis zu den vom Bundesamt für Landwirtschaft bestimmten Daten (Art. 4 Abs. 1 lit. b VEAGOG) - ohne mengenmäs-sige Beschränkung zum Kontingentszollansatz eingeführt werden können; in der Bewirtschaftungsperiode hingegen nur, sofern das Bundesamt Zollkontingentsteilmengen für die Einfuhr freigibt (Art. 4 Abs. 2 VEAGOG). Die Freigabe setzt voraus, dass das Angebot an gleichartiger Schweizer Ware handelsüblicher Qualität den geschätzten wöchentlichen Bedarf nicht zu decken vermag (Art. 5 Abs. 1 VEAGOG).
2.5 Für die Verteilung der Zollkontingentsteilmengen ist das Bundesamt für Landwirtschaft zuständig (vgl. Art. 6 VEAGOG; Art. 10 ff. AEV). Es teilt die Kontingente (bei Erdbeeren) den Anteilsberechtigten nach Massgabe ihrer Einfuhren zum Kontingents- und zum Ausserkontingentszollansatz im Vorjahr zu (Art. 6 Abs. 1 lit. b VEAGOG).
3.
3.1 Im vorliegenden Fall verfügte die Beschwerdeführerin im Mai 2003 nur über einen Zollkontingentsanteil von 5'707 kg Erdbeeren. Für die darüber hinaus eingeführte Menge von 41'175 kg Erdbeeren hatte sie mit der Genossenschaft Y._____ eine Vereinbarung über die Ausnützung des dieser zustehenden Kontingentsanteils abgeschlossen. Der Streit dreht sich einzig darum, ob ihr dieser Anteil anzurechnen ist.
3.2 Art. 14 AEV hatte im massgebenden Zeitraum folgenden Wortlaut (AS 1998 S. 3125 ff., 3127; AS 2001 S. 2583):
"1 Ein Zollkontingentanteilsinhaber kann mit anderen Zollkontingentanteilsberechtigten vereinbaren, dass die Einfuhren von landwirtschaftlichen Erzeugnissen des Zollkontingentanteilsberechtigten dem Zollkontingentsanteil des Anteilsinhabers angerechnet werden.
2 Die Vereinbarung der Ausnützung hat vor der Annahme der Zolldeklaration zu erfolgen und ist dem Bundesamt vom Zollkontingentanteilsinhaber vor der Einfuhrabfertigung schriftlich zu melden.
3 In der Zolldeklaration ist die GEB-Nummer derjenigen zollkontingentanteilsberechtigten Person anzugeben, welche das landwirtschaftliche Erzeugnis einführt.
4 Bei der Zuteilung der Zollkontingentsanteile nach Massgabe der Einfuhren (Importvergleichszahlen) und bei der Zuteilung entsprechend der Reihenfolge des Eingangs der Bewilligungsgesuche (soweit Einschränkungen vorgesehen sind) wird die eingeführte Menge derjenigen Person angerechnet, über deren GEB das landwirtschaftliche Erzeugnis nach Absatz 3 einzuführen ist."
3.3 Art. 14 AEV lässt somit Vereinbarungen über die Ausnützung von Zollkontingentsanteilen zu, schreibt aber in Abs. 2 ausdrücklich vor, dass solche Vereinbarungen dem Bundesamt vor der Einfuhrabfertigung schriftlich zu melden sind. Eine derartige Meldung ist hier unbestrittenermassen nicht erfolgt. Bei dieser Sachlage wäre eine Anrechnung des abgetretenen Zollkontingentsanteils nur denkbar, wenn es sich bei der Meldepflicht um eine blosse Ordnungsvorschrift handeln würde. Das ist jedoch entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin nicht der Fall. Das Bundesamt kann die Kontingente nur dann ordnungsgemäss bewirtschaften, wenn es von allfälligen Vereinbarungen über die Ausnützung von Zollkontingentsanteilen rechtzeitig Kenntnis erhält.

Vor allem lassen sich Missbräuche, etwa die mehrfache Abtretung des gleichen Anteils, nur verhindern, wenn ihm solche Vereinbarungen rechtzeitig gemeldet werden müssen. Dabei ist es schon aus Kontrollgründen unabdingbar, dass die Meldung jeweils vor der Einfuhr der entsprechenden Ware erfolgt, zumal die Kontrollen des Bundesamtes entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin nicht nur "buchhalterischen Zwecken" dienen. Die rechtzeitige Meldung muss daher als Gültigkeitserfordernis der Abtretung
eines Zollkontingentsanteils betrachtet werden (vgl. in ähnlichem Sinn BGE 129 II 160, wonach die vorherige Bezahlung des Zuschlagspreises im Falle der Versteigerung von Kontingentszollanteilen von Wein Voraussetzung für die Weineinfuhr zum reduzierten Kontingentszollansatz bildet). Das hat auch dann zu gelten, wenn die Unterlassung der Meldung im konkreten Fall nicht dazu führte, dass das Zollkontingent insgesamt überschritten wurde, wie dies offenbar hier zutraf. Da die Vereinbarung im vorliegenden Fall dem Bundesamt nicht vor der Einfuhr gemeldet worden ist (übrigens auch nicht nachträglich), kann sie demzufolge nicht anerkannt werden, und die gestützt darauf eingeführten Erdbeeren sind zum Ausserkontingentszollansatz zu verzollen.

4.

Was die Beschwerdeführerin dagegen vorbringt, vermag an diesem Ergebnis nichts zu ändern:

4.1 Die Vorinstanz ist davon ausgegangen, dass die Beschwerdeführerin gegen Art. 14 Abs. 2 AEV verstossen habe, denn nach dieser Bestimmung sei sie "zumindest auch, und nicht lediglich die Genossenschaft Y._____" zur Meldung verpflichtet gewesen. Das trifft jedoch nicht zu, wie die Beschwerdeführerin an sich zu Recht geltend macht; Art. 14 Abs. 2 AEV lässt sich in der Tat nicht entnehmen, dass die Meldepflicht auch den Erwerber des abgetretenen Zollkontingentsanteils trifft. Dass der Vereinbarung über die Ausnützung des Zollkontingentsanteils der Genossenschaft Y._____ die Anerkennung zu versagen ist, ist indessen nicht die Sanktion für eine Pflichtverletzung seitens der Beschwerdeführerin, sondern die Folge des objektiven Umstands, dass das Bundesamt von der Vereinbarung nicht rechtzeitig Kenntnis erhielt, wovon nach dem Dargelegten deren Gültigkeit abhängt. Wer die in Art. 14 Abs. 2 AEV vorgesehene Meldung zu erstatten hat, ist daher für den Ausgang des Verfahrens nicht entscheidend; von Bedeutung ist nur, ob die Meldung überhaupt erstattet worden ist, von wem auch immer. Die Beschwerdeführerin kann deshalb nichts daraus ableiten, dass die Genossenschaft Y._____ der ihr obliegenden Meldepflicht nicht nachgekommen ist. Ob
diese damit auch ihre vertraglichen Verpflichtungen gegenüber der Beschwerdeführerin verletzt hat und welches die zivilrechtlichen Konsequenzen einer solchen Pflichtverletzung wären, ist hier nicht zu beurteilen.

4.2 Ob die Beschwerdeführerin gutgläubig war bzw. ob sie in guten Treuen damit rechnen durfte, dass die Genossenschaft Y._____ die getroffene Vereinbarung rechtzeitig dem Bundesamt melden würde, ist ebenfalls nicht von entscheidender Bedeutung. Immerhin weist die Vorinstanz zu Recht darauf hin, dass der Beschwerdeführerin das offizielle Formular bekannt sein musste, mit welchem Vereinbarungen über die Ausnützung von Zollkontingentsanteilen zu melden sind. Es ergibt sich daraus, dass die Bewilligungsinhaber vom Bundesamt damals jeweils eine Bestätigung über die von ihm gebuchten Vereinbarungen erhielten. Die Beschwerdeführerin konnte damit auf einfache Weise verifizieren, ob die von ihr abgeschlossenen Vereinbarungen vom Zollkontingentanteilsinhaber rechtzeitig dem Bundesamt gemeldet worden waren. Solche Bestätigungen hat sie im vorliegenden Fall offenbar aber nicht erhalten. Um sicher zu gehen, hätte die Beschwerdeführerin im Übrigen die Möglichkeit gehabt, beim Bundesamt zurückzufragen oder eine Kopie der Vereinbarung selber an dieses weiterzuleiten.

4.3 Inwiefern die Auslegung und Anwendung von Art. 14 AEV im vorliegenden Fall übergeordnetem Recht widersprechen soll, ist nicht erkennbar. Sie erschwert die Ausnützung der im WTO-Abkommen zugestandenen Kontingente keineswegs übermässig, können doch nicht ausgenützte Kontingentsanteile abgetreten werden, wobei das Erfordernis der vorzeitigen Meldung leicht zu erfüllen ist. Im Übrigen untersteht die Verteilung der Zollkontingente dem innerstaatlichen Recht (vgl. BGE 129 II 160 E. 2.3 S. 165; 128 II 34 E. 2c S. 38). Schliesslich hat sich die Vorinstanz entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin durchaus mit dem Verhältnis zwischen nationalem und übergeordnetem Recht auseinandergesetzt, weshalb nicht ersichtlich ist, inwiefern der angefochtene Entscheid gegen den Anspruch der Beschwerdeführerin auf rechtliches Gehör bzw. auf eine rechtsgenügliche Begründung nach Art. 29 Abs. 2 BV verstossen sollte.

5.

Die Beschwerde erweist sich als unbegründet und ist abzuweisen.

Bei diesem Ausgang sind die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (Art. 65 Abs. 3 lit. b und Art. 66 Abs. 1 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die Beschwerde wird abgewiesen.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 6'000.– wird der Beschwerdeführerin auferlegt.
3.
Dieses Urteil wird der Beschwerdeführerin, der Oberzolldirektion und dem Bundesverwaltungsgericht, Abteilung I, schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 3. Juli 2007
Im Namen der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: