Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung I
A-2470/2011

Urteil vom 6. Februar 2012

Besetzung

Richter Daniel Riedo (Vorsitz),
Richter André Moser, Richter Markus Metz,
Gerichtsschreiberin Iris Widmer.

Parteien

X._____,
Beschwerdeführer,

gegen

Zollkreisdirektion Basel, Elisabethenstrasse 31,
Postfach 666, 4010 Basel,
handelnd durch die Oberzolldirektion (OZD), Hauptabteilung Recht und Abgaben, Monbijoustrasse 40, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Zoll; Einfuhrveranlagung von frischem Gemüse in IFCO-Behältnissen.

Sachverhalt:

A.
Am 20. November 2010 meldete X._____ (nachfolgend: Zollpflichtiger) u.a. eine Ladung Peperoni zur Einfuhr an. Er deklarierte die Ware wie folgt: "380 Kunststoffbehältnisse; Frische Peperoni, lose in IFCO-Behältern ohne unmittelbare Umschliessung, aufgrund der Präzisierung der OZD [Oberzolldirektion] ist keine Nettoverzollung möglich; Zolltarifnummer 0709.6011; Eigenmasse: 1970.0 kg, Rohmasse 2560.0 kg; MWST-Wert: Fr. 3406.00; Präferenz-Zollansatz Fr. 2.50; Erzeugungsland: ES".

Mit der am 22. November 2010 ausgestellten Zollveranlagung wurden Abgaben in der Höhe von Fr. 64.– erhoben.

B.
Am 14. Dezember 2010 gelangte der Zollpflichtige mit einer "Beschwerde gegen die Veranlagungsverfügung" an die Zollstelle (Basel St. Louis Autobahn). Er beantragte, ihm sei für die eingeführten Peperoni nachträglich die "Nettoveranlagung" (anstelle der "Bruttoverzollung") zu gewähren. Danach sei die Ware zum "Eigengewicht plus Tarazuschlag" zu verzollen. Die Veranlagung sei entsprechend zu korrigieren. Bis zum "Präzisierungsschreiben" der OZD vom 10. Oktober 2010 habe er die Ware so verzollt. Dies sei nun aber – nach Ansicht der OZD – nicht mehr zulässig. Neu gehe die OZD nämlich davon aus, dass die verwendeten Behältnisse bei lose eingeführten Waren nicht hauptsächlich dem Schutz der Ware während des Transportes dienen würden. Er sei aber nach wie vor der Auffassung, dass diese "Mehrwegtransportbehälter" genau diesem Zweck dienten. Die Behälter zählten deshalb nicht zum "Nettogewicht" und die "Nettoveranlagung" müsse zulässig sein.

Mit Entscheid vom 24. März 2011 wies die Zollkreisdirektion Basel die Beschwerde ab. Sie hielt fest, der Streitwert betrage Fr. 9.85. Zur Begründung brachte sie vor, dem Begehren um nachträgliche Nettoverzollung könne nicht entsprochen werden, weil die Sendung den "Zollgewahrsam bereits verlassen" habe. Da der Antrag auf Nettoveranlagung aufgrund des Zirkulars Nr. 302.3.2010.1 der OZD vom 10. Oktober 2010 betreffend "Einfuhr von Waren in Kunststoffkisten und ähnlichen Behältnissen" unterblieben sei, sei die Beschwerde dennoch diesbezüglich zu beurteilen. Sie legte dar, die Behälter bildeten die "unmittelbare Verpackung" der lose sich darin befindenden Peperoni, weshalb das Gewicht der Behälter nicht vom Nettogewicht abgezogen

werden könne. Anders wäre der Sachverhalt zu beurteilen, wenn die Peperoni zusätzlich in Kunststoffbeutel verpackt gewesen wären.

C.
Der Zollpflichtige (nachfolgend: Beschwerdeführer) reichte am 28. April 2011 gegen diesen Beschwerdeentscheid beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde ein. Er beantragte – unter Kosten- und Entschädigungsfolgen – sinngemäss die Aufhebung des vorinstanzlichen Entscheides.

In ihrer Vernehmlassung vom 7. Juli 2011 schloss die OZD (Vorinstanz) auf kostenfällige Abweisung der Beschwerde.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.
1.1. Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt gemäss Art. 31 des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesverwaltungsgericht (VGG, SR 173.32) Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021). Die vorliegende Beschwerde richtet sich gegen den Beschwerdeentscheid der Zollkreisdirektion Basel vom 24. März 2011. An dieser Stelle ist festzuhalten, dass die Zollkreisdirektion – an die die Beschwerde zuständigkeitshalber überwiesen worden ist – zu Recht auf die Beschwerde eingetreten ist. Allerdings handelt es sich – entgegen der Auffassung der Vorinstanz (vgl. Bst. B) – nicht um ein *Gesuch* um Berichtigung der Zollanmeldung im Sinne von Art. 34 Abs. 1 des Zollgesetzes vom 18. März 2005 (ZG, SR 631.0), welchem unter den gegebenen Voraussetzungen tatsächlich nur dann statt gegeben werden könnte, solange die Ware gestellt ist. Vielmehr handelt es sich bei der beschwerdeführerischen Eingabe um eine gegen die Veranlagungsverfügung gerichtete *Beschwerde* im Sinne von Art. 116 Abs. 3 ZG. Bei nicht erstinstanzlichen Entscheiden (oder "Beschwerdeentscheiden") der Zollkreisdirektion handelt es sich grundsätzlich um Verfügungen im Sinne des VwVG, die gemäss Art. 31 VGG in Verbindung mit Art. 33 Bst. d VGG beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden können (siehe auch Art. 116 Abs. 1bis e contrario i.V.m. Art. 116 Abs. 4 ZG). Im Verfahren vor dieser Instanz wird die Zollverwaltung durch die OZD vertreten (Art. 116 Abs. 2 ZG). Das Bundesverwaltungsgericht ist für die Beurteilung der

vorliegenden Beschwerde zuständig. Soweit das VGG nichts anderes bestimmt, richtet sich gemäss dessen Art. 37 das Verfahren nach dem VwVG. Auf die im Übrigen form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten.

1.2. Das Bundesverwaltungsgericht überprüft den angefochtenen Beschwerdeentscheid auf Rechtsverletzung – einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ausübung des Ermessens – sowie auf Angemessenheit hin (Art. 49 VwVG). In manchen Bereichen auferlegt es sich jedoch eine gewisse Zurückhaltung, zum Beispiel dann, wenn es um die Beurteilung technischer Fragen geht (vgl. ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich/St. Gallen 2010, Rz. 446c). Wird der Bundesrat per Gesetz mit dem Erlass einer Vollziehungsverordnung, welche die Gesetzesbestimmungen verdeutlichen und soweit nötig das Verfahren regeln soll, beauftragt, kann das Bundesverwaltungsgericht diese Verordnung vorfrageweise auf ihre Gesetzes- und Verfassungsmässigkeit hin prüfen. Wird dem Bundesrat ein sehr weiter Bereich des Ermessens für die Regelung auf Verordnungsstufe eingeräumt, so ist dieser Spielraum nach Art. 190 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) für das Bundesverwaltungsgericht verbindlich. Es darf in diesem Fall bei der Überprüfung der Verordnung nicht sein eigenes Ermessen an die Stelle desjenigen des Bundesrates setzen, sondern hat seine Prüfung darauf zu beschränken, ob die Verordnung den Rahmen der dem Bundesrat im Gesetz delegierten Kompetenz offensichtlich sprengt oder aus andern Gründen gesetz- oder verfassungswidrig ist (BGE 131 II 562 E. 3.2, 130 I 26 E. 2.2.1, 128 IV 177 E. 2.1, Urteil des Bundesgerichts 2C_735/2007 vom 25. Juni 2008 E. 4.2; BVGE 2010/33 E. 3.1.1, Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-3454/2010 vom 19. August 2011 E. 1.5.2, A-5906/2008 vom 19. Juli 2010 E. 1.4.1). In diesem Rahmen kann das Bundesverwaltungsgericht namentlich prüfen, ob sich eine Verordnungsbestimmung auf ernsthafte Gründe stützt oder Art. 9 BV widerspricht, weil sie sinn- oder zwecklos ist. Gegen das in Art. 8 Abs. 1 BV festgeschriebene Gebot der rechtsgleichen Behandlung verstösst sie, wenn sie rechtliche Unterscheidungen trifft, für die sich ein vernünftiger Grund nicht finden lässt, oder Unterscheidungen unterlässt, die richtigerweise hätten getroffen werden sollen (BGE 131 V 256 E. 5.4, 129 V 330 E. 4.1 mit Hinweisen). Für die Zweckmässigkeit der angeordneten Massnahme trägt aber der Bundesrat die Verantwortung; es ist nicht

Aufgabe des Bundesverwaltungsgerichts, sich zu deren wirtschaftlichen oder politischen Sachgerechtigkeit zu äussern (BGE 131 II 162 E. 2.3, 131 V 256 E. 5.4, Urteil des Bundesgerichts 6P.62/2007 vom 27. Oktober 2007 E. 3.1; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-5906/2008 vom 19. Juli 2010 E. 1.4.2, A-7518/2009 vom 28. Juli 2009 E. 1.4.3, A-1751/2006 vom 25. März 2009 E. 2.4).

2.

2.1. Jede Wareneinfuhr über die schweizerische Zollgrenze unterliegt grundsätzlich der Zollpflicht (vgl. Art. 7 ZG). Die Waren müssen nach dem ZG sowie nach dem Zolltarifgesetz vom 9. Oktober 1986 (SR 632.10) veranlagt werden.

2.2. Der Zoll bemisst sich, sofern für die Verzollung keine andere Bemessungsgrundlage festgelegt worden ist, nach dem *Bruttogewicht* (Art. 2 Abs. 1 ZTG). Der Zolltarif baut somit auf dem Prinzip der Bruttoverzollung auf. Dieses Prinzip "verlangt die Anrechnung des Verpackungsgewichts zum Ansatz des Inhalts" (vgl. BBl 1959 I 726 noch zum Zolltarifgesetz vom 19. Juni 1959 [AS 1959 1343]). Zur Gewährleistung der Bruttoverzollung sowie zur Vermeidung von Missbräuchen und Unbilligkeiten, die sich aus dieser Verzollungsart ergeben können, erlässt der Bundesrat Vorschriften (Art. 2 Abs. 2 ZTG). In Ausführung dieser Bestimmung hat der Bundesrat am 4. November 1987 die Taraverordnung (SR 632.13) erlassen.

2.3. Art. 1 der Taraverordnung enthält vorab die erforderlichen Begriffsbestimmungen (vgl. zur Gesetzmässigkeit dieser Bestimmung den Entscheid der Eidgenössischen Zollrekurskommission [ZRK] 2004-001 vom 31. März 2005 E. 4a):

2.3.1. Das *Bruttogewicht* (Rohmasse) besteht aus dem Eigengewicht (Eigenmasse) der Ware sowie aus dem Gewicht der Verpackung, des Füllmaterials und der Warenträger (Art. 1 Abs. 1 Taraverordnung).

Nach dem allgemeinen Sprachgebrauch ist ein *Warenträger* ein "Gestell, auf dem Waren übersichtlich und leicht zugänglich zum Verkauf ausgelegt werden" (vgl. Duden, Das grosse Wörterbuch der deutschen Sprache in 8 Bänden, Mannheim/Leipzig/München [etc.], 1993-1995, Bd. 6). Als Warenträger gelten beispielsweise Spulen, Hülsen, Kettbäume, Kabeltrommeln und Gestelle (vgl. Erläuterungen der OZD zum Schweizerischen Zolltarif, [D.6], Teil III "Besondere Bestimmungen", Ziffer 2) oder auch Verkaufsständer, Plakatständer, Prospekthalter, Lochwände

zur Präsentation von Waren, Regale, Vitrinen und Displays. Warenträger dienen der übersichtlichen Präsentation von Waren. Ein "Warenträger" wird in der französischen Version von Art. 1 Abs. 1 Taraverordnung denn auch als "supports sur lesquels la marchandise est présentée" und auf italienisch mit "supporti sui quali la merce è presentata" bezeichnet (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-3044/2008 vom 20. Juni 2008 E. 8.2).

2.3.2. Das *Nettogewicht* besteht aus dem Eigengewicht (Eigenmasse) der Ware sowie dem Gewicht der Warenträger und der unmittelbaren Verpackung. Nicht zum Nettogewicht gehört die Verpackung, die allein oder hauptsächlich dem Schutz der Ware während des Transportes dient (Art. 1 Abs. 2 Taraverordnung).

Die Erläuterungen der OZD zum Schweizerischen Zolltarif ([D.6], Teil III "Besondere Bestimmungen", Ziffer 2) präzisieren, dass (neben anderen) nicht als Umschliessungen oder Verpackungen gelten: Zisternen und Grossbehälter aller Art mit einem Rauminhalt von mindestens $1m^3$, zur wiederholten Verwendung bestimmte Paletten, Kleinbehälter mit einem Rauminhalt von weniger als $1m^3$, massive, robuste Bauweise, in der Regel aus rostfreiem Stahl, kran- und/oder stapelbar, auch mit Rollen, teilweise mit Anschlussarmaturen zum Befüllen und Entleeren, immatrikuliert, d.h. in der Regel in Privatbesitz des Versenders oder Empfängers mit entsprechender Bezeichnung. Die Vorinstanz erklärt, diese Differenzierungen stützten sich auf das Zollabkommen vom 2. Dezember 1972 über Behälter (SR 0.631.250.112). Die in den Erläuterungen umschriebenen Umschliessungen oder Verpackungen gelten gemäss den Ausführungen der Zollverwaltung als *Transportmittel* oder *Transporthilfsmittel*.

2.3.3. Als *Tara* gilt die Differenz zwischen Brutto- und Nettogewicht (Art. 1 Abs. 3 Taraverordnung).

Der *Tarazuschlag* ist der Gewichtszuschlag in Prozent des Nettogewichts (Tarasatz; Art. 1 Abs. 4 Taraverordnung).

2.4.

2.4.1. Unter der Sachüberschrift *"Bruttoveranlagung"* regelt die Taraverordnung in Ausführung von Art. 2 Abs. 1 ZTG, dass Waren, die durch ihre Verpackung genügend gegen Transportschäden geschützt sind, nach dem *Bruttogewicht* veranlagt werden (Art. 2 Abs. 1 Taraverordnung; vgl. zur Gesetzmässigkeit dieser Bestimmung den Entscheid der ZRK 2004-001 vom 31. März 2005 E. 4a).

Waren, die unverpackt sind oder deren Verpackung keinen genügenden Schutz gegen Transportschäden bietet, unterliegen einem *Tarazuschlag*. Die Sätze für die Berechnung des Tarazuschlages sind im Anhang aufgeführt (Art. 2 Abs. 2 Taraverordnung). Ob eine Verpackung einen genügenden Schutz gegen Transportschäden bietet, wird nach den Anforderungen der betreffenden Transportart beurteilt (Art. 2 Abs. 3 Taraverordnung; vgl. hierzu auch den Entscheid der ZRK 765/91 vom 17. März 1992 E. 4).

2.4.2. Eine Ausnahme vom Prinzip der Verzollung nach dem Bruttogewicht bildet die *Nettoveranlagung* (Art. 5 Taraverordnung). Auf Antrag des Warenführers werden Waren bei der zuständigen Zollstelle auf Grund des *Nettogewichts mit Tarazuschlag* veranlagt (Art. 5 Abs. 1 Taraverordnung). Die Verwaltung führt aus, mit der Nettoveranlagung habe ursprünglich verhindert werden sollen, dass Waren mit einem hohen Zollansatz durch eine schwere Transportverpackung übermässig belastet würden. Mit der Revision der Taraverordnung per 1. Januar 2002 (AS 2001 2981) sei allerdings eine weitgehende Liberalisierung erfolgt. Dem Importeur stünde nun in solchen Fällen das freie Wahlrecht zwischen einer Veranlagung nach dem Bruttogewicht gemäss Art. 2 Abs. 2 ZTG i.V.m. Art. 2 Abs. 1 Taraverordnung oder einer Nettoveranlagung gemäss Art. 5 Taraverordnung zu.

2.5.

2.5.1. Die OZD hat betreffend die "Einfuhr von Waren in Kunststoffkisten und ähnlichen Behältnissen" im Zirkular Nr. 302.3.2010.1 vom 10. Oktober 2010 ihre Praxis festgehalten. Den Erlass dieses Zirkulars begründet sie damit, dass die Bestimmungen zur Ermittlung des zollpflichtigen Gewichts bei wieder verwendbaren Kunststoffbehältern (z.B. IFCO, Klappsteige, MTV, O&G Kiste) mit einem Nutzvolumen bis ca. 30 Liter bzw. einer Tragfähigkeit von max. 20 kg unterschiedlich interpretiert worden seien. Mit dem Ziel der Vereinheitlichung nahm sie folgende Präzisierung vor:

"Bei Waren, welche in wieder verwendbaren Behältnissen ohne weitere Verpackung transportiert, gelagert und verkauft werden, stellt das Gebinde die unmittelbare Verpackung dar. Das zollpflichtige Gewicht setzt sich aus der Ware und den Behältern zusammen. Eine Nettoveranlagung ist daher nicht angezeigt, da die Behältnisse zum Nettogewicht gehören. *Beispiel:* Kunststoffkiste mit eingelegtem, losen Kartonblatt, mit einer Lage unverpackter Peperoni und Abdeckung mit

lose aufgelegtem Kartonblatt (gilt auch für teilweise Umschliessung aus Papier oder einfache Einlageformen)" (nachfolgend: Konstellation 1).

"Falls die Ware in den Behältnissen zusätzlich verpackt ist (z.B. Plastiksäcke, Papiertüten, Verkaufsschachteln), gelten diese Verpackungen als "unmittelbare Verpackungen" im Sinne von Art. 1 Abs. 2 Taraverordnung. Das zollpflichtige Gewicht setzt sich aus der Ware, der unmittelbaren Verpackung sowie den Kunststoffbehältern zusammen. Auf Antrag ist eine Nettoveranlagung nach Art. 5 Taraverordnung möglich. Das Nettogewicht besteht in diesem Fall aus der Ware und der unmittelbaren Verpackung. Zusätzlich wäre der nach Taraverordnung für die entsprechende Tarif-Nr. vorgesehene Tarazuschlag hinzuzurechnen.
Beispiel: Peperoni, jeweils 3 Stück in einem Plastikbeutel verpackt. Mehrere dieser Beutel in eine Kunststoffkiste gelegt" (nachfolgend: Konstellation 2).

2.5.2. Bei der in diesem Zirkular dargestellten Praxis handelt es sich nicht um für das Bundesverwaltungsgericht verbindliches Recht (vgl. ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Basel 2008, N. 2.173 f.). Verwaltungsverordnungen (Merkblätter, Richtlinien, Kreisschreiben etc.) sind nur, aber immerhin, Meinungsäusserungen der Verwaltung über die Auslegung der anwendbaren Gesetzesbestimmungen. Sie dienen der Sicherstellung einer einheitlichen, gleichmässigen und sachrichtigen Praxis des Gesetzesvollzugs (BVGE 2010/33 E. 3.3.1, 2007/41 E. 4.1; MICHAEL BEUSCH, Was Kreisschreiben dürfen und was nicht, in: Der Schweizer Treuhänder 2005 S. 613 ff.). Als solche sind sie für die als eigentliche Adressaten figurierenden Verwaltungsbehörden verbindlich, wenn sie nicht klarerweise einen verfassungs- oder gesetzeswidrigen Inhalt aufweisen (MICHAEL BEUSCH, in: Zweifel/Athanas [Hrsg.], Kommentar zum Schweizerischen Steuerrecht, Teil I/Bd. 2b, Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer [DBG], 2. Aufl., Basel 2008, Art. 102 N. 15 ff.). Die Gerichtsbehörden sollen Verwaltungsverordnungen bei ihrer Entscheidung denn auch mitberücksichtigen, sofern diese eine dem Einzelfall angepasste und gerecht werdende Auslegung der anwendbaren gesetzlichen Bestimmungen zulassen. Dies gilt umso mehr, als es nicht Aufgabe der Gerichte ist, als Zweitinterpreten des der Verwaltungsverordnung zugrunde liegenden Erlasses eigene Zweckmässigkeitsüberlegungen an die Stelle des Vollzugskonzepts der zuständigen Behörde zu setzen (BGE 126 II 275 E. 4, 123 II 16 E. 7a; BVGE 2010/33 E. 3.3.1, 2007/41 E. 3.3).

2.6. Um den Sinngehalt einer Bestimmung zu ermitteln, ist diese auszulegen. Ausgangspunkt jeder Auslegung bildet der Wortlaut der Bestimmung. Ist der Text nicht ganz klar und sind verschiedene Interpretationen möglich, so muss nach der wahren Tragweite der Bestimmung gesucht werden, wobei alle Auslegungselemente zu berücksichtigen sind (Methodenpluralismus). Dabei kommt es namentlich auf den Zweck der Regelung, die dem Text zugrunde liegenden Wertungen sowie auf den Sinnzusammenhang an, in dem die Norm steht. Die Gesetzesmaterialien sind zwar nicht unmittelbar entscheidend, dienen aber als Hilfsmittel, den Sinn der Norm zu erkennen. Vom Wortlaut darf abgewichen werden, wenn triftige Gründe für die Annahme bestehen, dass dieser nicht den wahren Sinn der Regelung wiedergibt. Solche Gründe können sich aus der Entstehungsgeschichte, aus Sinn und Zweck der Norm oder aus ihrem Zusammenhang mit anderen Gesetzesbestimmungen ergeben. Sind mehrere Auslegungen möglich, ist jene zu wählen, die den verfassungsrechtlichen Vorgaben am besten entspricht. Eine verfassungskonforme Auslegung findet dabei im klaren Wortlaut und Sinn einer Gesetzesbestimmung ihre Schranken (BGE 136 II 149 E. 3, 136 III 373 E. 2.3, Urteil des Bundesgerichts 1C_156/2011 vom 15. Juli 2011 E. 3.5.1; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-7817/2010 vom 24. November 2011 E. 1.5).

3.

Im vorliegenden Fall ist in sachverhaltsmässiger Hinsicht unbestritten, dass die hier strittigen Peperoni lose in den IFCO-Behältnissen liegend eingeführt wurden. Ebenso wenig bestritten ist, dass es sich bei diesen Gebinden weder um "Warenträger" (vgl. E. 2.3.1) noch um "Transportmittel" bzw. "Transporthilfsmittel" im Sinne der Erläuterungen handelt (vgl. E. 2.3.2). Was der Beschwerdeführer bestreitet, ist die Qualifikation der IFCO-Gebinde durch die Verwaltung, welche diese als "unmittelbare Verpackung" wertet, mit der Folge, dass sie zum Nettogewicht hinzugerechnet werden (vgl. E. 2.5.1, Konstellation 1).

3.1.

3.1.1. Der Beschwerdeführer stellt sich sinngemäss auf den Standpunkt, die neue Praxis der Verwaltung folge einem falschen Verständnis des Begriffs der "unmittelbaren Verpackung". Das IFCO-Gebinde bilde nicht die "unmittelbare Verpackung", sondern sei als Verpackung zu werten, die – wie von der Taraverordnung vorgesehen – dem "Schutz der Ware während des Transportes" diene. Folglich gehöre das Gebinde nicht zum Nettogewicht. Die Taraverordnung verlange nicht, dass die Verpackung

ausschliesslich, sondern hauptsächlich – aber nicht nur – dazu bestimmt sei, dem Schutz der Ware zu dienen.

3.1.2. Die Zollverwaltung stellt sich auf den Standpunkt, dass das fragliche Zirkular nicht eine neue Praxis formuliere. Vielmehr sei es darum gegangen, die geltenden Bestimmungen in Erinnerung zu rufen. Da es sich bei den in Rede stehenden Plastikbehältern nicht um Transportmittel oder Transporthilfsmittel gemäss ihren Erläuterungen handle (vgl. E. 2.3.2), seien die Kunststoffboxen gleich zu behandeln wie jede andere Verpackung (z.B. Flaschen oder Blechkannen mit Flüssigkeiten, Getränke in Harassen, Waren in Holzkisten oder Kartons, Frischeier auf Trays, Gase in Druckflaschen usw.). Ob es sich dabei um eine Ein- oder Mehrwegverpackung handle, sei unbeachtlich. Die strittigen Behältnisse dienten gleichzeitig dem Transport, der Zwischenlagerung der Ware sowie der Lagerung im Verkaufsgestell. Demnach dienten diese nicht allein oder hauptsächlich dem Schutz der Ware während des Transportes. Aus diesem Grund gehörten sie zum Nettogewicht. Das Begehren des Beschwerdeführers laufe im Kern auf eine Veranlagung nach dem "Eigengewicht zuzüglich Tarazuschlag" hinaus, was nicht im Sinne des Gesetzgebers sei, der das Prinzip der Bruttoverzollung als Regel vorgesehen habe.

3.2.

3.2.1. Vorab ist festzuhalten, dass es sich bei der vorliegenden Verordnung um eine sog. Vollziehungsverordnung handelt (vgl. E. 1.2). Diesbezüglich ist zu bemerken, dass dem Verordnungsgeber für die Umsetzung des Auftrags, die Bruttoverzollung zu gewährleisten sowie Missbräuche und Unbilligkeiten zu vermeiden, vom Gesetzgeber ein sehr weiter Ermessensspielraum eingeräumt wurde (vgl. auch E. 2.2). Dieser ist für das Bundesverwaltungsgericht verbindlich. Es darf nicht sein eigenes Ermessen an die Stelle desjenigen des Bundesrates setzen (vgl. E. 1.2). Zudem hat es sich zur wirtschaftlichen oder politischen Sachgerechtigkeit nicht zu äussern (vgl. E. 1.2). Dass die Taraverordnung bzw. namentlich Art. 1 Abs. 2 Taraverordnung im Allgemeinen und die Tatbestandselemente "unmittelbare Verpackung" sowie "dient allein oder hauptsächlich dem Schutz der Ware während des Transportes" im Besonderen (vgl. nachfolgend E. 3.2.2) gegen übergeordnetes Gesetzesrecht des ZTG verstossen würde, macht der Beschwerdeführer zu Recht nicht geltend. Nicht weiter einzugehen ist sodann auf das Argument des Beschwerdeführers, wonach das in Frage stehende Formular eine *neue* Praxis formuliere. Was der

Beschwerdeführer aus dem unsubstantiiert gebliebenen Vorbringen ableiten will, bleibt unklar und kann vom Gericht nicht nachvollzogen werden.

3.2.2. Der vorliegende Rechtsstreit mündet in die Frage, ob die Verwaltung die Taraverordnung bzw. die Tatbestandsmerkmale "unmittelbare Verpackung" und "dient allein oder hauptsächlich dem Schutz der Ware während des Transportes" gemäss Art. 1 Abs. 2 Taraverordnung bundesrechtskonform auslegt bzw. anwendet.

3.3.

3.3.1. Die Verwaltung subsumiert die IFCO-Gebinde dann unter den Begriff "unmittelbare Verpackung", wenn die eingeführte Ware (hier Peperoni) sich lose darin befindet (vgl. E. 2.5.1, Konstellation 1). Ausgangspunkt der Auslegung bildet der Wortlaut der Bestimmung (vgl. E. 2.6). Gemäss Duden (Das Synonymwörterbuch, Ein Wörterbuch sinnverwandter Wörter, 4. Aufl., Mannheim 2007), bedeutet das Wort "unmittelbar" etwa auch "direkt", "ohne Mittelsperson", "geradewegs". Die unmittelbare Verpackung ist folglich jene, die direkt an das Produkt anschliesst. Dies ist bei den vorliegenden Einfuhren der Fall: Die IFCO-Gebinde umschliessen direkt die Peperoni und bilden damit die unmittelbare Verpackung. Nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts legt die Verwaltung in ihrem Zirkular (vgl. E. 2.5.1, Konstellation 1) folglich Art. 1 Abs. 2 *Satz 1* Taraverordnung (vgl. E. 2.3.2) korrekt aus. Sie folgt damit dem klaren und eindeutigen Wortlaut der Bestimmung. Davon könnte nur dann abgewichen werden, wenn sich aus den anderen Auslegungsmethoden klar ergeben würde, dass dieser nicht den wahren Sinn der Bestimmung wiedergibt (vgl. E. 2.6), was hier nicht der Fall ist und vom Beschwerdeführer auch gar nicht geltend gemacht wird. Dieser erhebt vielmehr Einwände hinsichtlich des Zwecks der hier verwendeten "unmittelbaren Verpackung" (vgl. sogleich E. 3.3.2). Stellen die strittigen Gebinde aber die "unmittelbare Verpackung" dar, sind sie grundsätzlich zum Nettogewicht zu zählen, es sei denn, die Verpackung erfülle eine spezifische, definierte Funktion (vgl. Art. 1 Abs. 2 *Satz 2* Taraverordnung [E. 2.3.2]; vgl. dazu sogleich E. 3.3.2).

3.3.2. Gemäss der Taraverordnung gehört jene Verpackung nicht zum Nettogewicht, deren Zweck es ist, allein oder hauptsächlich dem Schutz der Ware während des Transportes zu dienen (E. 2.3.2). Wiederum vom klaren Wortlaut der Bestimmung ausgehend, verlangen die Kriterien "allein oder hauptsächlich", dass die Behältnisse entweder

"ausschliesslich", "eigens" bzw. "nur" (vgl. Synonyme zu "allein", in: Duden, Das Synonymwörterbuch, a.a.O.) oder zumindest "in der Hauptsache", "insbesondere", "überwiegend", "vor allen Dingen", "vorrangig", "vorwiegend" bzw. "vorzugsweise" (vgl. Synonyme zu "hauptsächlich", in: Duden, Das Synonymwörterbuch, a.a.O.) dem Transportschutz dienen.

Werden die Peperoni unverpackt in den IFCO-Gebinden liegend eingeführt, dienen die hier strittigen Behältnisse zweifellos dem Schutz der Ware während des Transportes. Dies ist aber nicht ihr einziger oder hauptsächlicher Zweck: Gleichzeitig dienen die Gebinde nämlich auch dazu, die Ware überhaupt transportabel bzw. transportfähig zu machen, denn es ist praktisch unmöglich, die zahlreichen, losen Peperoni ohne jegliche Umschliessung einzuführen. Darüber hinaus dienen die Behältnisse auch der *Lagerung* der Ware und dem *"Display"* beim Verkauf (vgl. Produkteprospekt, act. 8). Damit erfüllen die strittigen Gebinde mehrere Funktionen, die gleichwertig sind, d.h., es lässt sich nicht sagen, dass eine Funktion die andere überwiegt. Bei dieser Sachlage lässt sich somit die Argumentation nicht mehr stützen, die fraglichen Behältnisse seien dazu da, die Waren "allein oder hauptsächlich" bzw. *ausschliesslich* oder *überwiegend* während des Transportes zu schützen. Folglich sind die strittigen Gebinde zum Nettogewicht hinzuzurechnen. Dies erscheint – bei einer zurückhaltenden Prüfung durch das Bundesverwaltungsgericht (vgl. E. 1.2, E. 3.2.1) – denn auch als gesetzmässig: Würden nämlich die IFCO-Gebinde *nicht* zum Nettogewicht hinzugerechnet, würde dies zu einer Veranlagung nach dem *Eigengewicht* der Ware (zuzüglich Tarazuschlag) führen. Dies stünde im Widerspruch zu dem vom Gesetzgeber gewählten Prinzip der Bruttoveranlagung, wonach grundsätzlich das Gewicht der Verpackung bei der Veranlagung relevant sein soll (vgl. E. 2.2).

3.3.3. Der Beschwerdeführer wendet weiter ein, die Praxis der Verwaltung führe zu einer ungerechtfertigten Ungleichbehandlung der gleichen Transportgebinde, je nachdem, welchen Inhalt – nämlich verpackte oder unverpackte Ware – sie hätten. Die Verzollung werde somit einzig aufgrund eines Kriteriums, nämlich ob die Ware über eine "zusätzliche Verpackung" verfügte oder nicht, unterschiedlich gehandhabt. Dabei spiele es keine Rolle, ob diese zusätzliche Verpackung einen eigenständigen Zweck erfülle (zusätzlicher Schutz der Ware) oder lediglich dazu diene, die Bruttoveranlagung zu vermeiden. Dies falle umso mehr ins Gewicht, als die stabile Konstruktion und die

abgerundeten Innenkanten der IFCO-Gebinde "ein sehr grosses Eigengewicht zur Folge" hätten. Bei einigen Produkten mache dies bis zu 25% des Bruttogewichtes aus. Der Detailhandel werde durch diese Praxis geradezu gezwungen, heute offen importierte Waren künftig in zusätzlichen Folien, Kunststoffsäcken, Papiertüten etc. zu verpacken, um in den Genuss der tieferen Zolleinstufung zu gelangen. Dies sei unter dem Aspekt der Nachhaltigkeit kaum vertretbar; vielmehr werde nachhaltiges Handeln auf diese Weise bestraft.

3.3.3.1 Damit erhebt der Beschwerdeführer den Vorwurf der Verletzung der Rechtsgleichheit in der *Rechtsanwendung*. Gleich wie beim Anspruch auf rechtsgleiche Behandlung in der Rechtssetzung ist zu prüfen, ob rechtliche Unterscheidungen getroffen werden, für die ein vernünftiger Grund in den tatsächlichen Verhältnissen nicht gefunden werden kann (vgl. E. 1.2). Zur Überprüfung des Vorwurfs des Beschwerdeführers, wonach angeblich zwei tatsächlich gleiche Situationen ungleich behandelt werden, sind diese nochmals kurz in Erinnerung zu rufen:

In *Konstellation 1* werden Peperoni, offen in den IFCO-Gebinden liegend, eingeführt. In *Konstellation 2* werden in Kunststoffbeuteln verpackte Peperoni, die sich in IFCO-Gebinden befinden, eingeführt (vgl. auch E. 2.5.1).

3.3.3.2 In rechtlicher Hinsicht hat dies folgende Konsequenzen:

Konstellation 1: Das *Bruttogewicht* berechnet sich hier aus dem Eigengewicht der Peperoni sowie dem Gewicht der Verpackung, vorliegend der IFCO-Gebinde (vgl. E. 2.3.1). Das *Nettogewicht* setzt sich zusammen aus dem Eigengewicht der Peperoni und dem Gewicht der "unmittelbaren Verpackung", hier ebenfalls der *IFCO-Gebinde* (vgl. E. 2.3.2 und E. 3.3.2). Grundsätzlich ist die Wahl der Nettoveranlagung – wo Zollbemessungsgrundlage das "Nettogewicht mit Tarazuschlag" bildet (vgl. E. 2.4.2) – möglich, macht hier aber keinen Sinn, da das Brutto- und das Nettogewicht identisch sind. Folglich würde die Nettoveranlagung im Ergebnis zu einer höheren Abgabe führen als die Verzollung nach dem Bruttogewicht (vgl. auch 2.5.1, Konstellation 1).

Konstellation 2: Das *Bruttogewicht* berechnet sich hier aus dem Eigengewicht der Peperoni, den Kunststoffbeuteln sowie dem Gewicht der IFCO-Gebinde (vgl. E. 2.3.1). Das *Nettogewicht* setzt sich zusammen aus dem Eigengewicht der Peperoni zuzüglich der "unmittelbaren Verpackung", also dem Gewicht der *Kunststoffbeutel* (vgl. E. 2.3.2). Wird

die Nettoveranlagung gewählt, wird zum Nettogewicht der Tarazuschlag hinzugerechnet (vgl. E. 2.4.2).

3.3.3.3 Der Beschwerdeführer sieht die Ungleichbehandlung primär darin, dass die Verzollung der IFCO-Gebinde einzig aufgrund der Frage, ob die darin eingeführte Ware über eine "zusätzliche Verpackung" verfüge oder nicht, unterschiedlich gehandhabt werde (vgl. auch E. 3.3.3). Im Kern verlangt der Beschwerdeführer damit zum einen, dass die IFCO-Gebinde nicht zum Nettogewicht gezählt werden dürfen; zum andern verlangt er, dass es mit Blick auf die Veranlagung vorliegend unbeachtlich sein müsse, ob die Ware "zusätzlich verpackt" sei oder nicht.

Indem der Beschwerdeführer die "zusätzliche" Verpackung für unbeachtlich hält bzw. die IFCO-Gebinde stets gleich behandelt wissen will, verkennt er die verschiedenen Funktionen der Verpackungen und insbesondere der hier strittigen Gebinde. Es geht nämlich – entgegen der Darstellung des Beschwerdeführers – nicht darum, ob die Ware eine "zusätzliche" Verpackung aufweist, sondern darum, welche Verpackung als "unmittelbare Verpackung" zu qualifizieren ist. Diese ist – wie gesehen – für die Berechnung des Nettogewichts gemäss Taraverordnung relevant. Dass die IFCO-Gebinde in Übereinstimmung mit bzw. in korrekter Auslegung der Taraverordnung in der vorliegend zu entscheidenden Konstellation die unmittelbare Verpackung bilden und somit bei der Berechnung des Nettogewichts zu Recht berücksichtigt werden, wurde vorangehend aufgezeigt (vgl. E. 3.3.2). Bereits aus diesem Grund geht der Vorwurf des Beschwerdeführers, wonach die Praxis der Verwaltung zu einer Ungleichbehandlung führe, fehl. Was im Übrigen der Beschwerdeführer im Prinzip verlangt, ist denn auch nicht eine Gleichbehandlung der Konstellation 1 mit der Konstellation 2. Er fordert nämlich – wie bereits erwähnt – im Ergebnis nicht eine Nettoveranlagung, sondern eine Veranlagung nach dem "Eigengewicht der Peperoni zuzüglich Tarazuschlag". Eine solche Veranlagung würde zu einer tieferen Abgabe führen als die Nettoveranlagung der verpackten Peperoni (gemäss Konstellation 2), da das Gewicht der Kunststoffbeutel wegfiele. Damit läuft das Begehren aber wie gesagt nicht auf eine Gleichbehandlung mit der Konstellation 2, sondern auf eine Besserstellung hinaus, welche in der gesetzmässigen Taraverordnung nicht vorgesehen ist.

Schliesslich bleibt anzumerken, dass das Bundesverwaltungsgericht keinesfalls den an sich begrüssenswerten Willen des Beschwerdeführers

zu nachhaltigem Handeln in Frage stellen will. Es geht allerdings mit der Vorinstanz davon aus, dass sein Entscheid für oder gegen eine "zusätzliche Verpackung" wohl nicht allein und nicht primär im Hinblick auf deren Qualifizierung gemäss Taraverordnung getroffen wird. Vielmehr dürfte dieser Entscheid etwa auch von ökonomischen Überlegungen (Kostenpunkt einer zusätzlichen Verpackung im In- oder Ausland), Kundenwünschen und hygienischen Gesichtspunkten abhängen.

3.3.4. Insgesamt hält sich die im Zirkular (vgl. E. 2.5.1) festgehaltene bzw. hier angewendete Praxis der Verwaltung an die Taraverordnung und an übergeordnetes Recht. Eine bundesrechtswidrige Ungleichbehandlung liegt nicht vor.

4.
Ausgangsgemäss ist die Beschwerde abzuweisen. Die Verfahrenskosten im Betrag von Fr. 800.– sind dem Beschwerdeführer aufzuerlegen und mit dem von ihm geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe zu verrechnen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Eine Parteientschädigung an den Beschwerdeführer ist nicht zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG e contrario).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.
Die Verfahrenskosten von Fr. 800.– werden dem Beschwerdeführer auferlegt. Sie werden mit dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 800.– verrechnet.

3.
Eine Parteientschädigung wird nicht zugesprochen.

4.
Dieses Urteil geht an:

– den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
– die Vorinstanz (Gerichtsurkunde; Ref-Nr. …)

Der vorsitzende Richter: Die Gerichtsschreiberin:

Daniel Riedo Iris Widmer

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: