URTEIL DES GERICHTSHOFES (Dritte Kammer)
12. Dezember 1985 *

In der Rechtssache 165/84

betreffend ein dem Gerichtshof gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag vom Verwaltungsgericht Frankfurt am Main in dem vor diesem Gericht anhängigen Rechtsstreit

John Friedrich Krohn (GmbH & Co. KG), Hamburg,

gegen

Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, Frankfurt am Main,

vorgelegtes Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung von Artikel 3 Absatz 6 der Verordnung Nr. 2655/82 der Kommission vom 1. Oktober 1982 mit Durchführungsbestimmungen zu der 1982 geltenden Einfuhrregelung für Erzeugnisse der Tarifstelle 07.06 A des Gemeinsamen Zolltarifs mit Ursprung in anderen Drittländern als Thailand und zur Änderung der Verordnung Nr. 950/68 über den Gemeinsamen Zolltarif (ABl. L 280, S. 14)

erläßt

DER GERICHTSHOF (Dritte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten U. Everling, der Richter Y. Galmot und C. Kakouris,

Generalanwalt: C. O. Lenz
Kanzler: J. A. Pompe, Hilfskanzler

Beteiligte, die Erklärungen abgegeben haben:

— Firma John Friedrich Krohn, Klägerin des Ausgangsverfahrens, vertreten durch Rechtsanwalt Jürgen Gündisch,

* Verfahrenssprache: Deutsch.

— Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch Peter Karpenstein als Bevollmächtigten,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 10. Oktober 1985,

folgendes

URTEIL

(„Tatbestand" nicht wiedergegeben)

Entscheidungsgründe

1 Das Verwaltungsgericht Frankfurt am Main hat mit Beschluß vom 18. Juni 1984, beim Gerichtshof eingegangen am 2. Juli 1984, gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag Fragen nach der Auslegung von Artikel 3 Absatz 6 der Verordnung (EWG) Nr. 2655/82 der Kommission vom 1. Oktober 1982 mit Durchführungsbestimmungen zu der 1982 geltenden Einfuhrregelung für Erzeugnisse der Tarifstelle 07.06 A des Gemeinsamen Zolltarifs (Wurzeln oder Knollen von Manihot und ähnliche Wurzeln oder Knollen) mit Ursprung in anderen Drittländern als Thailand und zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 950/68 über den Gemeinsamen Zolltarif (ABl. L 280, S. 14) zur Vorabentscheidung vorgelegt.

2 Diese Fragen stellen sich im Rahmen eines Rechtsstreits der Firma Krohn (Klägerin) gegen die Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (BALM). Die BALM lehnte mit Bescheid vom 8. Oktober 1982 den Antrag der Klägerin vom 4. Oktober 1982 auf Annullierung von Einfuhrlizenzen für Manihot aus Thailand, deren Geltungsdauer am 30. September 1982 abgelaufen war, und auf Freigabe der entsprechenden Kaution ab, die aufgrund der Verordnung Nr. 2727/75 des Rates vom 29. Oktober 1975 über die gemeinsame Marktorganisation für Getreide (ABl. L 281, S. 1) in der durch die Verordnungen Nr. 3808/81 des Rates vom 21. Dezember 1981 (ABl. L 382, S. 37) und Nr. 1451/82 des Rates vom 18. Mai 1982 (ABl. L 164, S. 1) geänderten Fassung gestellt worden war.

3 Die BALM stützte ihren ablehnenden Bescheid auf zwei Gründe: Zum einen hätten es die für Einfuhren aus Thailand geltenden Bestimmungen anders als die Ver-

ordnung Nr. 2655/82 nicht erlaubt, dem Antrag der Klägerin stattzugeben, zum anderen liege kein Fall höherer Gewalt im Sinne des Artikels 33 Absatz 4 und des Artikels 36 der Verordnung Nr. 3183/80 der Kommission vom 3. Dezember 1980 über gemeinsame Durchführungsvorschriften für Einfuhr- und Ausfuhrlizenzen sowie Vorausfestsetzungsbescheinigungen für landwirtschaftliche Erzeugnisse (ABl. L 338, S. 1) in der durch die Verordnung (EWG) Nr. 49/82 vom 11. Januar 1982 (ABl. L 7, S. 7) geänderten Fassung vor.

4 Nach der bis Mitte 1982 geltenden gemeinschaftsrechtlichen Regelung waren Einfuhren von Manihot aus Drittländern gegen Vorlage von Einfuhrlizenzen, die die Mitgliedstaaten ausgestellt hatten, ohne mengenmäßige Beschränkung möglich. Auf solche Einfuhren wurde eine Einfuhrabschöpfung von 6 % des Zollwerts erhoben.

5 Am 19. Juli 1982 schloß der Rat jedoch zur Stabilisierung des Manihotmarktes in der EWG mit dem Königreich Thailand (Beschluß 82/495 des Rates, ABl. L 219, S. 52), der Republik Indonesien (Beschluß 82/496 des Rates, ABl. L 219, S. 56) und der Föderativen Republik Brasilien (Beschluß 82/497 des Rates, ABl. L 219, S. 58) Abkommen über Einfuhrkontingente für Manihot. Im Hinblick auf diese Abkommen erließ der Rat am 30. September 1982 die Verordnung Nr. 2646/82 über die 1982 auf die Erzeugnisse der Tarifstelle 07.06 A des Gemeinsamen Zolltarifs anwendbare Einfuhrregelung (ABl. L 279, S. 81).

6 Artikel 1 der Verordnung Nr. 2646/82 des Rates begrenzte die Möglichkeit, die betreffenden Waren zum ermäßigten Satz von 6 % des Zollwerts einzuführen, auf die in diesen drei Abkommen festgesetzten Kontingente. Daraus folgte, daß auf Manihot, das außerhalb dieser Kontingente eingeführt wurde, die für Gerste geltende Einfuhrabschöpfung erhoben wurde, deren Satz sehr viel höher lag (im Zeitpunkt der Einfuhren, die Gegenstand des Ausgangsverfahrens sind, ca. 50 % des Zollwerts).

7 Die Kommission regelte das Schicksal der Einfuhrlizenzen, die zum Zeitpunkt der Genehmigung der drei genannten Abkommen, nämlich am 19. Juli 1982, noch gültig waren, obwohl sie nicht ausgenutzt waren, unterschiedlich.

8 Für Einfuhren von Manihot aus anderen Drittländern als Thailand ist in Artikel 3 Absatz 6 der Verordnung (EWG) Nr. 2655/82 vorgesehen, daß die Betroffenen

innerhalb von 30 Tagen nach dem Inkrafttreten der Verordnung am 2. Oktober 1982 die Annullierung der vor diesem Zeitpunkt ausgestellten Einfuhrlizenzen und die Freigabe der entsprechenden Kaution beantragen können.

9 Für Manihoteinfuhren aus Thailand sieht hingegen die am 22. Juli 1982 erlassene Verordnung (EWG) Nr. 2029/82 zur Durchführung des Abkommens zwischen der EWG und Thailand (ABl. L 218, S. 8) lediglich vor, daß auf vor dem 28. Juli 1982 ausgeführte Erzeugnisse unter bestimmten Voraussetzungen der ermäßigte Satz von 6 % des Zollwerts angewendet werden kann. Sie sieht hingegen kein Recht vor, die Annullierung vorher ausgestellter Einfuhrlizenzen und die Freigabe der entsprechenden Kautionen zu beantragen.

10 Die Klägerin erhob gegen die Bescheide, mit denen die BALM die von ihr eingelegten Widersprüche unter anderem gegen den streitigen Bescheid vom 8. Oktober 1982 zurückgewiesen hatte, Klage beim Verwaltungsgericht Frankfurt am Main. Sie machte geltend, der Verfall der Kaution sei nicht gerechtfertigt, da es ihr nicht möglich gewesen sei, die Einfuhrlizenzen vor Inkrafttreten des Abkommens zwischen der EWG und Thailand und der hierzu ergangenen Durchführungsverordnung Nr. 2029/82 auszunutzen, und da die Neueinführung dieser Kontingentierung während des Geltungszeitraums der Einfuhrlizenzen vom 21. Mai bis zum 30. September 1982 einen Akt der höheren Gewalt darstelle, dessen Folgen nicht zu ihren Lasten gehen dürften. Außerdem seien die streitigen Einfuhrlizenzen in analoger Anwendung von Artikel 3 Absatz 6 der Verordnung Nr. 2655/82, die für Einfuhren aus anderen Drittländern als Thailand gelte, zurückzunehmen.

11 Das Verwaltungsgericht Frankfurt am Main hat daraufhin dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

„1) Gebietet der höherrangige Rechtsgrundsatz des Willkürverbotes bzw. des Gleichbehandlungsgebotes eine analoge Anwendung des Artikels 3 Absatz 6 der Verordnung (EWG) Nr. 2655/82 der Kommission vom 1. Oktober 1982 (ABl. L 280 vom 2.10.1982, S. 14), der Einfuhrregelungen für die Erzeugnisse der Tarifstelle 07.06 A des Gemeinsamen Zolltarifs mit Ursprung in anderen Drittländern als Thailand zum Gegenstand hat, auf die Einfuhr von Erzeugnissen der identischen Tarifstelle mit Ursprung in Thailand?

2) Falls diese Frage bejaht wird: Welche Fristen und sonstigen Verfahrensvorschriften der Verordnung (EWG) Nr. 2655/82 sind bei der vorzunehmenden Analogie beachtlich?

3) Falls die Frage 1 verneint wird: Ist die für 1982 geschaffene Einfuhrregelung für die Einfuhr von Erzeugnissen der Tarifstelle 07.06 A des Gemeinsamen Zolltarifs, soweit durch sie für nicht unter ein gewisses Kontingent fallende Erzeugnisse die Abschöpfung von 6 % des Zollwerts auf ein Mehrfaches erhöht wurde, ein Fall der höheren Gewalt?"

Zur ersten Frage

12 Mit dieser Frage begehrt das vorlegende Gericht im wesentlichen Auskunft darüber, ob Artikel 3 Absatz 6 der Verordnung Nr. 2655/82 der Kommission vom 1. Oktober 1982 mit Durchführungsbestimmungen zu der 1982 geltenden Einfuhrregelung für Erzeugnisse der Tarifstelle 07.06 A des Gemeinsamen Zolltarifs mit Ursprung in anderen Drittländern als Thailand auf den in der Verordnung Nr. 2029/82 der Kommission geregelten Fall der Importeure von Erzeugnissen dieser Tarifstelle aus Thailand entsprechend anwendbar ist.

13 In der Regel ergibt sich der Anwendungsbereich einer Verordnung aus ihr selbst; er kann grundsätzlich nicht auf Fälle erweitert werden, für deren Regelung die Verordnung nicht gedacht ist.

14 Wie der Gerichtshof in seinen Urteilen vom 20. Februar 1975 in der Rechtssache 64/74 (Reich, Slg. 1975, 261) und vom 11. Juli 1978 in der Rechtssache 6/78 (Union française des céréales, Slg. 1978, 1675) entschieden hat, kann jedoch in bestimmten Ausnahmefällen etwas anderes gelten. Nach diesen Urteilen können sich Wirtschaftsteilnehmer mit Erfolg auf die entsprechende Anwendung einer Verordnung berufen, die ihren Fall eigentlich nicht erfaßt, wenn sie dartun, daß die für sie geltende Regelung

— zum einen der Regelung, auf deren analoge Anwendung sie sich berufen, weitgehend entspricht, und

— zum anderen eine Lücke enthält, die mit einem allgemeinen Grundsatz des Gemeinschaftsrechts unvereinbar ist und die durch die entsprechende Anwendung geschlossen werden kann.

15 Zunächst ist also die 1982 für Einfuhren von Manihot aus Thailand geltende Gemeinschaftsregelung mit der Regelung für Manihoteinfuhren aus den anderen betroffenen Drittländern zu vergleichen.

16 Hierzu führt die Klägerin aus, mit den Verordnungen Nr. 2029/82 für Manihoteinfuhren aus Thailand im Jahre 1982 und Nr. 2655/82 für Manihoteinfuhren aus anderen Drittländern als Thailand im Jahre 1982 sei dieselbe Regelung der Einfuhrbeschränkungen eingeführt worden. Diese Verordnungen dienten denselben Interessen der Gemeinschaft und beträfen Importeure, deren Interessen gleich gelagert seien.

17 Die Kommission verkennt nicht, daß die beiden Einfuhrregelungen teilweise übereinstimmen, hebt jedoch die zwischen ihnen bestehende Unterschiede insbesondere bei den Einzelheiten der Verwaltung des Kontingents für 1982 und der Behandlung von Einfuhrlizenzen hervor, die vor Inkrafttreten der neuen Regelungen ausgestellt wurden.

18 Einfuhrlizenzen für Manihot aus anderen Drittländern als Thailand seien von Januar bis Juli 1982 ohne systematische Erfassung ausgestellt worden. Bei Einführung der Kontingente mit Wirkung vom 1. Oktober 1982 sei die genaue Zahl der bereits erteilten Einfuhrlizenzen nicht bekannt gewesen, jedoch habe jede Überschreitung des jährlichen Kontingents vermieden werden müssen. Es sei daher möglich gewesen, daß eine erhebliche Anzahl von Einfuhrlizenzen nicht hätte ausgenutzt werden können; deshalb habe man den Importeuren das Recht einräumen müssen, die Annullierung dieser Einfuhrlizenzen und die Freigabe der entsprechenden Kautionen zu beantragen.

19 Bei Einfuhren aus Thailand habe es sich völlig anders verhalten, da die thailändischen Behörden die Ausfuhren von Manihot in die Gemeinschaft seit dem 1. Januar 1982 von der Ausstellung von „Ausfuhrbescheinigungen" abhängig gemacht und dadurch kontrolliert hätten. Bei der Einführung der Kontingente habe die Gemeinschaft also über ein Kontrollinstrument verfügt, das die Einhaltung der Vorzugskontingente sichergestellt habe. Außerdem habe jeder Importeur sich über den Stand der Ausnutzung der Kontingente informieren und dadurch in Erfahrung bringen können, ob er die Chance habe, die beabsichtigte Einfuhr zum ermäßigten Abschöpfungssatz durchzuführen. Deshalb hätten diesen Importeure nicht die gleichen Rechte auf die Annullierung von Einfuhrlizenzen und die Freigabe der Kautionen eingeräumt werden müssen.

20 Im Jahre 1982 galt für die Importeure von Manihot aus Thailand und aus anderen Drittländern die gleiche in den Grundverordnungen Nr. 2727/75 des Rates und Nr. 3183/80 der Kommission festgelegte rechtliche Regelung. Beide Gruppen wa-

ren durch den Abschluß von Kontingentierungsabkommen mit Thailand, Indonesien und Brasilien betroffen, durch die ihr — bis dahin unbegrenztes — Recht, zum ermäßigten Satz von 6 % einzuführen, in der in Artikel 1 der Verordnung Nr. 2646/82 vorgesehenen Weise eingeschränkt wurde.

21 Zwar unterscheidet sich die Regelung der Verwaltung der Kontingente für 1982 für Thailand in Einzelheiten geringfügig von der für die anderen Drittländer; dies führt jedoch entgegen dem Vorbringen der Kommission nicht dazu, daß sich die Importeure von Manihot aus Thailand in einer anderen Lage befinden als die Importeure von Manihot aus anderen Drittländern. Nach den Akten berücksichtigte die Gemeinschaftsregelung nämlich bis zum 22. Juli 1982 das von den thailändischen Behörden eingeführte Kontrollsystem für Ausfuhren nicht, so daß die Importeure aus der Gemeinschaft es nicht zu beachten brauchten. In der mündlichen Verhandlung hat sich weiter herausgestellt, daß der Gemeinschaft bei der Neuregelung nicht bekannt war, ob die von den thailändischen Behörden ausgestellten Ausfuhrbescheinigungen das Kontingent nicht bereits überschritten hatten.

22 Somit entsprach die 1982 für Manihoteinfuhren aus Thailand geltende Regelung weitgehend der im gleichen Zeitraum geltenden für Einfuhren von Manihot aus anderen Drittländern. Die Gesichtspunkte des Vertrauensschutzes, die nach der dritten Begründungserwägung der Verordnung Nr. 2655/82 dazu geführt haben, daß in Artikel 3 Absatz 6 eine Bestimmung zugunsten von Importeuren von Manihot aus anderen Drittländern als Thailand erlassen wurde, hätten also auch dazu führen können, daß entsprechende Maßnahmen zugunsten von Importeuren von Manihot aus Thailand erlassen wurden.

23 Deshalb ist zweitens zu prüfen, ob die für Importeure von Manihot aus Thailand geltende Regelung eine mit einem allgemeinen Grundsatz des Gemeinschaftsrechts unvereinbare Lücke enthält, die durch analoge Anwendung von Artikel 3 Absatz 6 der Verordnung Nr. 2655/82 geschlossen werden kann.

24 Daß in der für Einfuhren aus Thailand geltenden Verordnung Nr. 2029/82 jegliche Bestimmung fehlt, die es den Inhabern von Alt-Einfuhrlizenzen ermöglichte, deren Annullierung und die Freigabe der entsprechenden Kaution zu beantragen, benachteiligt diese Wirtschaftsteilnehmer im Wettbewerb mit Importeuren von Manihot aus anderen Drittländern.

25 Die Inhaber von Altlizenzen für die Einfuhr von Manihot aus Thailand standen nämlich ab 28. Juli 1982 vor der Wahl, entweder die entsprechenden Einfuhren vorzunehmen und dabei einen sehr hohen Abschöpfungssatz zu zahlen oder ihre Kautionen verfallen zu lassen. Hieraus ergab sich für sie eine zusätzliche Belastung, die die Importeure von Manihot aus anderen Drittländern dadurch vermeiden konnten, daß sie von Artikel 3 Absatz 6 der Verordnung Nr. 2655/82 Gebrauch machten.

26 Dieser Nachteil war für die Importeure von Manihot aus Thailand um so spürbarer, als für sie die Kontingentierung vom 28. Juli 1982 an galt, während die Importeure von Manihot aus anderen Drittländern für die Ausnutzung ihrer Einfuhrlizenzen unter Beibehaltung des ermäßigten Abschöpfungssatzes von 6 % über eine zusätzliche Frist von mehr als zwei Monaten verfügten.

27 Das verstößt gegen den gemeinschaftsrechtlichen Grundsatz der Gleichbehandlung von Wirtschaftsteilnehmern, die sich in einer vergleichbaren Lage befinden.

28 Daß in der Verordnung Nr. 2029/82 Bestimmungen fehlen, wonach die Annullierung von nicht ausgenutzten Einfuhrlizenzen beantragt werden könnte, ist im übrigen nicht mit der Zielsetzung der 1982 geschlossenen Kontingentierungsabkommen vereinbar, die von Einfuhren abhalten sollen, mit denen die festgesetzten Kontingente überschritten würden. Die Weigerung, die Kautionen für Alt-Einfuhrlizenzen freizugeben, die bei Einhaltung des Kontingents nicht mehr ausgenutzt werden können, stellt nämlich einen Anreiz für die Importeure dar, die vorgesehenen Einfuhren trotz der Erschöpfung dieses Kontingents durchzuführen.

29 Aus dem Vorstehenden ergibt sich, daß die Verordnung Nr. 2029/82 der Kommission insoweit eine Lücke enthält, als sie den Importeuren von Manihot aus Thailand nicht das Recht einräumt, ihre Alt-Einfuhrlizenzen zurückzugeben und die Freigabe der entsprechenden Kautionen zu erlangen; diese Lücke ist durch entsprechende Anwendung von Artikel 3 Absatz 6 der Verordnung Nr. 2655/82 auf den Fall dieser Wirtschaftsteilnehmer zu schließen.

30 Auf die erste Frage des Verwaltungsgerichts Frankfurt am Main ist deshalb zu antworten, daß Artikel 3 Absatz 6 der Verordnung Nr. 2655/82 der Kommission vom 1. Oktober 1982 mit Durchführungsbestimmungen zu der 1982 geltenden Einfuhrregelung für Erzeugnisse der Tarifstelle 07.06 A des Gemeinsamen Zollta-

rifs mit Ursprung in anderen Drittländern als Thailand auf den in der Verordnung Nr. 2029/82 der Kommission vom 22. Juli 1982 geregelten Fall der Importeure von Erzeugnissen dieser Tarifstelle aus Thailand entsprechend anwendbar ist.

Zur zweiten Frage

31 Nach dem Grundsatz der Gleichbehandlung von Wirtschaftsteilnehmern, die sich in vergleichbarer Lage befinden, müssen bei der entsprechenden Anwendung von Artikel 3 Absatz 6 der Verordnung Nr. 2655/82 auf Einfuhren aus Thailand die in dieser Bestimmung festgelegten Fristen und Verfahrensvorschriften beachtet werden.

32 Auf die zweite Frage ist deshalb zu antworten, daß bei der Anwendung von Artikel 3 Absatz 6 der Verordnung Nr. 2655/82 der Kommission auf Einfuhren von Erzeugnissen der Tarifstelle 07.06 A des Gemeinsamen Zolltarifs aus Thailand die in dieser Bestimmung festgelegten Fristen und Verfahrensvorschriften zu beachten sind.

Zur dritten Frage

33 Angesichts der Antworten, die auf die beiden ersten Fragen erteilt worden sind, braucht über die dritte Vorlagefrage nicht entschieden zu werden.

Kosten

34 Die Auslagen der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die vor dem Gerichtshof Erklärungen abgegeben hat, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren vor dem Gerichtshof ein Zwischenstreit in dem vor dem innerstaatlichen Gericht anhängigen Verfahren; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Dritte Kammer)

auf die ihm vom Verwaltungsgericht Frankfurt am Main mit Beschluß vom 18. Juni 1984 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

1) **Artikel 3 Absatz 6 der Verordnung (EWG) Nr. 2655/82 der Kommission vom 1. Oktober 1982 mit Durchführungsbestimmungen zu der 1982 geltenden Einfuhrregelung für Erzeugnisse der Tarifstelle 07.06 A des Gemeinsamen Zolltarifs mit Ursprung in anderen Drittländern als Thailand (ABl. L 280, S. 14) ist auf den in der Verordnung (EWG) Nr. 2029/82 der Kommission vom 22. Juli 1982 geregelten Fall der Importeure von Erzeugnissen dieser Tarifstelle aus Thailand entsprechend anwendbar.**

2) **Bei der Anwendung von Artikel 3 Absatz 6 der Verordnung (EWG) Nr. 2655/82 der Kommission auf Einfuhren von Erzeugnissen der Tarifstelle 07.06 A des Gemeinsamen Zolltarifs aus Thailand sind die in dieser Bestimmung festgelegten Fristen und Verfahrensvorschriften zu beachten.**

Everling Galmot Kakouris

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 12. Dezember 1985.

Der Kanzler

P. Heim

Der Präsident der Dritten Kammer

U. Everling