In der Rechtssache 49/82

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, vertreten durch ihren Rechtsberater Alberto Prozzillo im Beistand des Mitglieds ihres Juristischen Dienstes Thomas van Rijn als Bevollmächtigte, Zustellungsbevollmächtigter: Herr Oreste Montalto, Mitglied des Juristischen Dienstes der Kommission, Jean-Monnet-Gebäude, Luxemburg-Kirchberg,

Klägerin,

gegen

KÖNIGREICH DER NIEDERLANDE, vertreten durch den stellvertretenden Rechtsberater im Außenministerium Adriaan Bos als Bevollmächtigten, Zustellungsanschrift in Luxemburg: Niederländische Botschaft,

Beklagter,

wegen Feststellung, daß das Königreich der Niederlande gegen seine Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag verstoßen hat, indem es entgegen Artikel 1 der Richtlinie 71/235 des Rates vom 21. Juni 1971 zur Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften über die üblichen Behandlungen, die in Zollagern und Freizonen vorgenommen werden können (ABl. L 143, S. 28), gestattet hat, daß in Zollagern Butter aus Drittländern in Kleinpackungen abgepackt wird,

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten der Zweiten Kammer P. Pescatore in Wahrnehmung der Aufgaben des Präsidenten, der Kammerpräsidenten A. O'Keeffe und U. Everling, der Richter G. Bosco, T. Koopmans, K. Bahlmann und Y. Galmot,

Generalanwalt: Sir Gordon Slynn
Kanzler: P. Heim

folgendes

URTEIL

Tatbestand

Der Sachverhalt, der Verfahrensablauf, die Anträge sowie die Angriffs- und Verteidigungsmittel der Parteien lassen sich wie folgt zusammenfassen:

I — Sachverhalt und schriftliches Verfahren

Um zu verhindern, daß Unterschiede zwischen den innerstaatlichen Vorschriften über Zollager Verkehrs- und Zolleinnahmeverlagerungen hervorrufen, die unter anderem darauf beruhen, daß bei Lagerung einer Ware keine Zölle, Abgaben gleicher Wirkung und Abschöpfungen erhoben werden, erließ der Rat am 4. März 1969 die Richtlinie 69/74 zur Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften über Zollager (ABl. L 58, 1969, S. 7).

Nach Artikel 9 Absatz 1 Unterabsatz 1 der Richtlinie 69/74 „[müssen] die in Zollagern eingelagerten Waren ... dort unter den von der zuständigen Behörde festgelegten Bedingungen den üblichen Behandlungen unterzogen werden können, die der Erhaltung der Ware oder der Verbesserung ihrer Aufmachung oder Handelsgüte dienen". Nach Artikel 9 Absatz 2 „[unterliegen] Waren, die Gegenstand anderer Behandlungen als der von Absatz 1 erfaßten üblichen Behandlungen sind, ... den Regeln, die für den aktiven Veredelungsverkehr gelten".

Die gemeinsame Liste der üblichen Behandlungen, die in den verschiedenen Arten von Zollagern vorgenommen werden können, wurde entsprechend Artikel 9 Absatz 1 Unterabsatz 2 der Richtlinie 69/74 durch die Richtlinie 71/235 des Rates vom 21. Juni 1971 aufgestellt.

Die niederländischen Rechtsvorschriften zur Durchführung der Richtlinie 71/235 entsprechen insoweit den gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen, als Artikel 210 des durch Koninklijk Besluit vom 9. Februar 1976 (Stbl. 1976, Nr. 58) geänderten Besluit Douane en Accijnzen auf die Liste der üblichen Behandlungen in Artikel 1 der Richtlinie 71/235 verweist. Die niederländischen Behörden haben dieser Liste jedoch einen anderen Inhalt gegeben als der Rat.

In einem an die Kommission gerichteten Schreiben vom 27. Februar 1979 erklärte der Ständige Vertreter der Niederlande in Beantwortung eines Auskunftsersuchens vom 6. Februar 1978, das Abpakken von vor der Wiederausfuhr in Zollagern gelagerter Butter aus Drittländern in Kleinpackungen werde in den Niederlanden als im Zollagerverfahren gemäß Artikel 1 der Richtlinie 71/235 „übliche Behandlung" angesehen.

Mit Schreiben vom 14. März 1980 leitete die Kommission das in Artikel 169 EWG-Vertrag vorgesehene Verfahren gegen die Niederlande ein. Nach Auffassung der Kommission konnte das in den Niederlanden praktizierte Abpacken in Kleinpackungen insoweit nicht als „übliche Behandlung" im Sinne der Richtlinie 71/235 angesehen werden, als das Merkmal „einfach", das für die Anerkennung eines Vorgangs als „übliche Be-

handlung" erforderlich sei, das Mischen oder Trennen von Lebensmitteln, das mit einem Formen und Wiegen verbunden sei, ausschließe und derartige Vorgänge überdies eine umfangreiche Ausrüstung erforderten.

Da die Kommission der Auffassung war, daß die Zulassung des Abpackens in Kleinpackungen gegen die Bestimmungen der Richtlinie 71/235 verstieß, forderte sie die niederländische Regierung auf, sich innerhalb eines Monats hierzu zu äußern.

Mit Schreiben des Ständigen Vertreters der Niederlande vom 21. April 1980 antwortete die niederländische Regierung, sie sehe das Abpacken der Butter als eine „übliche Behandlung" im Sinne von Artikel 1 Absatz 1 Nr. 8 der Richtlinie 71/235 an, da es hierbei um Verpacken gehe. Daß die Butter beim Abpacken in den dazu verwendeten Maschinen ohne Zusatz irgendeines Stoffes geknetet und geformt werde, könne auf die Qualifizierung der Behandlung keinen Einfluß haben. Der Ständige Vertreter fügte hinzu, das Wort „einfach" in Artikel 1 Absatz 1 Nr. 8 der Richtlinie beziehe sich ausschließlich auf das Umfüllen und die Neuaufmachung, nicht aber zum Beispiel auf das Verpacken. Dies ergebe sich sowohl aus der niederländischen wie aus der französischen Fassung der Richtlinie.

Die Kommission gab am 18. Februar 1981 die mit Gründen versehene Stellungnahme nach Artikel 169 Absatz 1 EWG-Vertrag ab. In dieser Stellungnahme kommt sie zu der Schlußfolgerung, daß „das Königreich der Niederlande gegen seine Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag verstoßen hat, indem es zuließ, daß Butter aus Drittländern in Zollagern in Kleinpackungen abgepackt wird". Die Kommission forderte die niederländische Regierung in der am 20. Februar 1981 zugestellten begründeten Stellungnahme auf, dieser innerhalb von zwei Monaten nachzukommen.

Die niederländische Regierung teilte am 22. Mai 1981 mit, sie bleibe bei ihrer Meinung; unter anderem wies sie darauf hin, daß es sich bei der umstrittenen Behandlung trotz der Verwendung einer umfangreichen Ausrüstung im wesentlichen um eine einfache, als „üblich" anzusehende Behandlung handele, wenn man die Mengen sowie die Schnelligkeit und Effizienz der Behandlung berücksichtige.

Die Kommission hat die vorliegende Klage erhoben, die am 11. Februar 1982 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden ist.

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, nach Artikel 21 der Satzung des Gerichtshofes und Artikel 45 der Verfahrensordnung Beweis zu erheben.

Mit Schreiben vom 18. November 1982 hat der Kanzler des Gerichtshofes

1. die Kommission und das Königreich der Niederlande ersucht, die beiden folgenden Fragen zu beantworten:

   a) Worin unterscheidet sich der „aktive Veredelungsverkehr" vom „Zollagerverfahren"? Bietet die zweite Regelung für die Marktteilnehmer im allgemeinen größere Vorteile als die erste? Wenn ja, welche?

   b) Hat der Umstand, daß die niederländische Regierung das Abpacken von Butter in Kleinpackungen im Zollagerverfahren zuläßt, zur Folge, daß durch diese Behandlung bestimmte Vorteile entstehen, obwohl die Ratsverordnungen Nrn. 3066/75 vom 24. November

1975 (ABl. L 307, 1975, S. 3) und 875/77 vom 26. April 1977 (ABl. L 106, 1977, S. 23) sowie die Verordnung Nr. 3352/75 der Kommission vom 23. Dezember 1975 (ABl. L 330, 1975, S. 28) diese Behandlung während der Zeit vom 15. Januar 1976 bis zum 1. April 1980 ausdrücklich vom aktiven Veredelungsverkehr ausgeschlossen hatten? Wenn ja, um welche Vorteile handelte es sich dann?

2. das Königreich der Niederlande ersucht, den Gegenstand der umstrittenen Behandlung genauer anzugeben, vor allem hinsichtlich:

   a) des Zustandes der Butter vor und nach dem Verpacken;

   b) der genauen Art jedes der betreffenden Vorgänge.

II — Anträge der Parteien

Die *Kommission* beantragt,

1. festzustellen, daß das Königreich der Niederlande gegen seine Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag verstoßen hat, indem es zugelassen hat, daß in Zollagern eingelagerte Butter aus Drittländern in Kleinpackungen abgepackt wird;

2. dem Königreich der Niederlande die Kosten aufzuerlegen.

Das *Königreich der Niederlande* beantragt,

1. die Klage als unbegründet abzuweisen;

2. der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

III — Angriffs- und Verteidigungsmittel der Parteien

Die *Kommission* ist der Auffassung, das in den Niederlanden zugelassene Abpakken von Butter falle unter keine der in Artikel 1 Absatz 1 Nr. 8 der Richtlinie 71/235 des Rates vom 21. Juni 1971 genannten Behandlungen, nämlich „Verpacken, Auspacken, Umpacken, Ausbessern von Verpackungen, Umfüllen oder einfache Neuaufmachung in anderen Behältnissen". Insbesondere könnten Kneten, Formen und Wiegen nicht unter den Begriff des Verpackens fallen. Das Vorbringen, wonach alle dem Verpacken notwendig vorausgehenden Tätigkeiten in einem einzigen Arbeitsgang verrichtet würden, sei irrelevant, da das Verpacken in Wirklichkeit nur die letzte Phase der umstrittenen Behandlung darstelle.

Bei den „üblichen Behandlungen" im Sinne von Artikel 1 Absatz 1 der Richtlinie 71/235 könne es sich nur um einfache Maßnahmen handeln, wie die Wiederholung des Adjektivs „einfach" in Nrn. 2, 5, 8, 10, 11, 12 und 19 dieser Bestimmung deutlich mache. Dies schließe die Verwendung einer umfangreichen Ausrüstung aus.

Der Begriff „übliche Behandlung" müsse wegen der Art und der Aufgabe der Zollager eng ausgelegt werden. Nach der sechsten Begründungserwägung der Richtlinie 69/74 bestehe die wesentliche Aufgabe der Zollager, in denen die Waren bis zu ihrer späteren Bestimmung lagern könnten, darin, die Lagerung von Waren, nicht aber ihre Be- oder Verarbeitung zu gewährleisten. Die Möglichkeit, gewisse Behandlungen vorzunehmen, die der Erhaltung der Ware oder der Verbesserung ihrer Aufmachung bzw. ihrer Handelsgüte dienten, sei nur vorgesehen worden, um der Realität des Wirtschaftslebens Rechnung zu tragen. Die Zulassung dieser Möglichkeit

müsse jedoch als Ausnahmebestimmung verstanden werden.

Zwar sehe Artikel 9 Absatz 1 der Rahmenrichtlinie 69/74 des Rates vom 4. März 1969 die Aufstellung einer gemeinsamen Liste der üblichen Behandlungen vor. Dies bedeute aber keineswegs, daß diese Liste ein Verzeichnis aller in den Mitgliedstaaten zulässigen üblichen Praktiken sei. Ein Verzeichnis der einzelstaatlichen Praktiken werde nur in der ersten Phase der Hamonisierungsarbeiten erstellt, in der verschiedene Aspekte Berücksichtigung fänden. In der Begründung zu Artikel 1 Absatz 1 ihres Vorschlags für die Richtlinie 71/235 präzisiere die Kommission, daß die Liste der üblichen Behandlungen „aufgrund der in den Mitgliedstaaten geltenden Listen, der traditionellen Handelsusancen, der derzeitigen Anforderungen der Benutzer von Zollagern und Freizonen sowie der Entwicklung der Überwachungsmöglichkeiten" (EP-Sitzungsdokument 54/71 vom 4. 6. 1971, S. 14) aufgestellt worden sei. Gewisse in den Mitgliedstaaten zugelassene übliche Behandlungen seien daher in die vom Rat endgültig gebilligte „gemeinsame Liste" aufgenommen, andere hingegen ausgeschlossen worden.

Die Kommission weist darauf hin, daß sich die niederländische Regierung bei der Übermittlung der Liste der in ihrem Hoheitsgebiet zugelassenen üblichen Behandlungen auf eine Verweisung auf Artikel 15 Absatz 2 und Artikel 40 der Algemene Wet inzake de douane en de accijnzen beschränkt habe, denen man jedoch keineswegs habe entnehmen können, daß die umstrittene Behandlung zu einer der in diesen Bestimmungen erwähnten Kategorien gehört habe.

Der Verstoß der niederländischen Behörden gegen das Gemeinschaftsrecht könne nicht damit gerechtfertigt werden, daß die umstrittene Behandlung in einem anderen Mitgliedstaat, nämlich in der Bundesrepublik Deutschland, ebenfalls zugelassen sei. Jedenfalls sei das Abpakken von Butter in den deutschen Zollagern seit dem 24. Juni 1980 verboten.

Es könne keinem Zweifel unterliegen, daß die umstrittene Behandlung nicht unter die üblichen Behandlungen falle, für die die Vorschriften über Zollager gälten, da sich zum einen der Ausschuß für Zollveredelungsverkehre auf seiner Sitzung vom 25. bis 26. Januar 1978 der Ansicht angeschlossen habe, daß „das Abpacken von loser Butter in Kleinpakkungen für den Einzelhandel eine Maßnahme ist, die nicht als übliche Behandlung durchgeführt werden kann, sondern die den für den aktiven Veredelungsverkehr geltenden Bestimmungen unterliegt", und da zum anderen die Kommission schon in der Verordnung Nr. 3352/75 vom 23. Dezember 1975 über den Ausschluß der Inanspruchnahme des aktiven Veredelungsverkehrs für Butter (ABl. L 330, 1975, S. 28) diese Auffassung zum Ausdruck gebracht habe.

Nach Ansicht der *niederländischen Regierung* ist die enge Auslegung, die die Kommission aufgrund der Aufgabe der Zollager vorgenommen habe, unrichtig, da sie überhaupt nicht berücksichtige, in welcher Weise die gemeinsame Liste der üblichen Behandlungen aufgestellt worden sei.

Nach Artikel 9 Absatz 1 der Rahmenrichtlinie 69/74 des Rates vom 4. März 1969 müßten die in einem Zollager eingelagerten Waren „unter den von den zuständigen Behörden festgelegten Bedingungen" den üblichen Behandlungen unterzogen werden können, für die die „gemeinsame Liste" vom Rat auf Vorschlag der Kommission aufgestellt werde.

Aus dieser Bestimmung ergebe sich, daß die gemeinsame Liste nach Artikel 1 Absatz 1 der Richtlinie 71/235 vom 21. Juni

1971 die üblichen, das heißt traditionellen Praktiken wiedergebe, die seinerzeit in den Mitgliedstaaten zugelassen und angewandt worden seien und die der Rat zusammengestellt habe. Daran ändere nichts, daß nicht alle von den Mitgliedstaaten zugelassenen Behandlungen in die gemeinsame Liste aufgenommen worden seien.

Da sich das in Artikel 15 Absatz 2 und Artikel 40 der niederländischen Algemene Wet inzake de douane en de accijnzen genannte „Verpacken" auf verschiedene Arten von Waren beziehe, habe es die niederländische Regierung nicht für erforderlich gehalten, im einzelnen auszuführen, daß das Abpacken von Butter aufgrund dieser Vorschriften zugelassen sei.

Die Behauptung, daß es sich bei den üblichen Behandlungen um einfache Maßnahmen handeln müsse, spiegele nur die ursprüngliche Absicht des Rates wider. Vergleiche man den am 3. März 1971 dem Rat vorgelegten Entwurf (Dok. R/319/71 — Eco 32) mit dem endgültigen Text der Richtlinie 71/235, so ergebe sich vor allem, daß der Ausdruck „sofern es sich um einfache Maßnahmen handelt" nur in bestimmten, genau umrissenen Fällen beibehalten worden sei. Ferner zeige die Art der in Artikel 1 Absatz 1 Nr. 20 der Richtlinie genannten Maßnahmen, daß es sich bei den üblichen Behandlungen im Sinne der Richtlinie 71/235 nicht immer um einfache Maßnahmen handele.

Entgegen dem Vorbringen der Kommission seien die verschiedenen Maßnahmen, die dem Abpacken der Butter vorausgingen — nämlich das Kneten, Formen und Wiegen —, nicht als getrennte Maßnahmen anzusehen, sondern als Teile eines fortlaufenden Verfahrens.

Der Verordnung Nr. 3352/5 vom 23. Dezember 1975 sei entgegen der Ansicht der Kommission nicht zu entnehmen, daß das Abpacken von Butter unter die Regelung des aktiven Veredelungsverkehrs falle, weil es nicht in Zollagern vorgenommen werden könne. Diese Verordnung schließe nur die Inanspruchnahme der Regelung des aktiven Veredelungsverkehrs für das Abpacken von Butter aus. Diese Feststellung impliziere nicht, daß es verboten sei, die Butter in Zollagern abzupacken.

Die niederländische Regierung nehme zur Kenntnis, daß die umstrittene Behandlung nunmehr in der Bundesrepublik Deutschland verboten sei, weise jedoch darauf hin, daß die von ihr in diesem Zusammenhang abgegebenen Stellungnahmen ausschließlich illustrieren sollten, daß die Mitgliedstaaten offensichtlich verschiedener Ansicht über die Anwendung der Richtlinie seien.

IV — Zusammenfassung der schriftlichen Antworten auf die Fragen des Gerichtshofes

Die Kommission und die niederländische Regierung antworten auf die Frage, worin sich der „aktive Veredelungsverkehr" vom „Zollagerverfahren" unterscheidet, daß zwar beide Regelungen die zeitweilige Aussetzung der Erhebung von Abgaben, vor allem von Zöllen und Agrarabschöpfungen auf in die Gemeinschaft eingeführte Waren, erlaube, daß sie sich aber in folgenden Punkten unterschieden:

— *Ihr Zweck*

Nach der Regelung des aktiven Veredelungsverkehrs könnten vorübergehend eingeführte Waren im Hinblick auf ihre Wiederausfuhr aus der Gemeinschaft Gegenstand aller Arten von Be- oder Verarbeitungen sein, während nach den

Vorschriften über Zollager die Waren, die bloß gelagert würden, ausschließlich Gegenstand der üblichen Behandlungen nach Artikel 1 Absatz 1 der Richtlinie 71/235 des Rates vom 21. Juni 1971 sein könnten, das heißt von Maßnahmen, die der Erhaltung der Ware oder der Verbesserung ihrer Aufmachung oder Handelsgüte dienten.

— *Ihre Anwendungsvoraussetzungen*

Nach Artikel 5 Absatz 1 der Richtlinie 69/73 des Rates vom 4. März 1969 könnten die Vorschriften über den aktiven Veredelungsverkehr nur Anwendung finden, wenn die Be- oder Verarbeitung dazu beitragen könne, „die günstigsten Voraussetzungen für die Ausfuhr der veredelten Waren zu schaffen, ohne daß wesentliche Interessen von Herstellern in der Gemeinschaft beeinträchtigt werden".

Hinsichtlich des Zollagerverfahrens würden diese sogenannten wirtschaftlichen Voraussetzungen nicht aufgestellt, da die zugelassenen Behandlungen wegen ihres einfachen Charakters die Interessen der Hersteller in der Gemeinschaft nicht beeinträchtigen könnten.

— *Ihre Formerfordernisse*

Eine Bearbeitung im aktiven Veredelungsverkehr bringe im allgemeinen eine größere Anzahl von Formalitäten mit sich als die Behandlungen im Zollagerverfahren.

Auf die Frage nach den Vorteilen, die das Zollagerverfahren im Vergleich zum aktiven Veredelungsverkehr mit sich bringt, antwortet die Kommission, es sei schwierig, die sich aus dem jeweiligen Verfahren ergebenden Vorteile zu vergleichen oder gar insoweit eine Rangordnung herzustellen, da beide unterschiedlichen Bedürfnissen entsprächen. Das Zollagerverfahren biete den Marktteilnehmern die Möglichkeit, die eingeführten Waren für kürzere oder längere Zeit zu lagern, z. B. wenn zum Zeitpunkt der Einfuhr nicht bekannt sei, für wen sie letztlich bestimmt seien, oder wenn sie nach und nach in den freien Verkehr überführt werden sollten.

Ziel des aktiven Veredelungsverkehrs sei es, die Unternehmen in der Gemeinschaft in die Lage zu versetzen, ihre Erzeugnisse oder Dienste zu konkurrenzfähigen Preisen auf den Auslandsmärkten anzubieten und für mehr Arbeitsplätze in der Gemeinschaft zu sorgen.

Nach den Ausführungen der Kommission konnte die niederländische Regierung dadurch, daß sie das Abpacken von Butter in Kleinpackungen nach dem Zollagerverfahren zuließ, das in den Ratsverordnungen Nrn. 3066/75 vom 24. November 1975 und 875/77 vom 26. April 1977 sowie in der Verordnung Nr. 3352/75 der Kommission vom 23. Dezember 1975 ausgesprochene Verbot umgehen, in der Zeit vom 15. Januar 1976 bis zum 1. April 1980 Butter aus Drittländern nach der Regelung des aktiven Veredelungsverkehrs einzuführen.

Der Kommission zufolge war die Marktlage zwischen 1976 und 1980 so, daß der Absatz von EWG-Butter auf dem Markt von Drittländern vorrangig sichergestellt werden mußte. Eines der Mittel zur Erreichung dieses Ziels sei es gewesen, die Verarbeitungsindustrien in der Gemeinschaft EWG-Butter und nicht Butter aus Drittländern verarbeiten zu lassen.

Durch den Ausschluß der aus Drittländern eingeführten Butter vom aktiven Veredelungsverkehr habe man erreicht, daß das etwaige Abpacken dieser Butter von der Zahlung der bei der Abfertigung zum freien Verkehr geschuldeten Agrarabschöpfung abhängig gemacht werde. Die niederländischen Behörden hätten die niederländische Verarbeitungsindu-

strie gegenüber den Verarbeitungsindustrien der übrigen Mitgliedstaaten dadurch begünstigt, daß sie ihnen das Abpacken von Butter nach dem Zollagerverfahren erlaubt hätten.

Die niederländische Regierung erklärt, es sei dank des umstrittenen Abpackens seit 1968 möglich, Butter außerhalb der Gemeinschaft zu günstigeren Bedingungen zu verkaufen, als wenn sie nach der Regelung des aktiven Veredelungsverkehrs abgepackt worden wäre.

Die niederländische Regierung beschreibt die fragliche Behandlung in den niederländischen Zollagern wie folgt:

„Die Butter wird in das Lager in Behältern zu 15 oder 25 kg eingelagert. Im Lager wird die Butter vor dem Auspakken gewogen. Nach dem Auspacken werden die Butterklumpen von Hand in einen Apparat getan, der die Butter zu einer homogenen Masse knetet. Je nach der Art der vorgesehenen Verpackung (Packungen von 10, 15 oder 250 Gramm oder Büchsen von 1 000 Gramm) wird die Butter dann ohne menschliches Dazutun in eine der Verpackungsmaschinen gebracht, die die Butter in abgemessenen Mengen in Umschläge oder Büchsen packt. Über ein Fließband kommen die Packungen oder Büchsen dann auf den Packtisch, wo sie von Hand in Kisten verpackt werden.

Die abgepackte Butter wird zur Versorgung von Seeschiffen verkauft und geliefert. Gegenwärtig wird im Zollager Butter aus Finnland, Norwegen, Schweden und Butter, die vorher in den Niederlanden in den freien Verkehr gebracht worden ist, verwendet."

V — Mündliche Verhandlung

In der Sitzung vom 2. Februar 1983 haben die Kommission, vertreten durch Herrn A. Prozillo im Beistand von Herrn J. F. Verstrynge als Bevollmächtigte, und das Königreich der Niederlande, vertreten durch Herrn A. Bos als Bevollmächtigten, mündlich verhandelt.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 10. März 1983 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1 Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat mit Klageschrift, die am 11. Februar 1982 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 169 EWG-Vertrag Klage auf Feststellung erhoben, daß das Königreich der Niederlande gegen seine Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag verstoßen hat, indem es entgegen Artikel 1 der Richtlinie 71/235 des Rates vom 21. Juni 1971 zur Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften über die üblichen Behandlungen, die in Zollagern und Freizonen vorgenommen werden können (ABl. L 143, 1971, S. 28), zugelassen hat, daß in Zollagern eingelagerte Butter aus Drittländern in Kleinpackungen abgepackt wird.

2 Die Richtlinie 71/235 des Rates vom 21. Juni 1971 ist zur Durchführung der Richtlinie 69/74 vom 4. März 1969 zur Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften über Zollager (ABl. L 58, 1969, S. 7) erlassen worden.

3 Um zu verhindern, daß die Unterschiede zwischen den innerstaatlichen Vorschriften über Zollager Verkehrs- und Zolleinnahmeverlagerungen hervorrufen, bestimmt Artikel 9 Absatz 1 der Richtlinie 69/74 des Rates, daß die in Zollagern eingelagerten Waren „unter den von den zuständigen Behörden festgelegten Bedingungen" den „üblichen Behandlungen" unterzogen werden können müssen, deren gemeinsame Liste vom Rat auf Vorschlag der Kommission aufgestellt wird.

4 Die gemeinsame Liste der im Zollager zugelassenen üblichen Behandlungen, die der Rat gemäß der genannten Vorschrift aufgestellt hat, ist in Artikel 1 Absatz 1 der Richtlinie 71/235 enthalten. Nach Artikel 1 Absatz 1 Nr. 8 gehören zu diesen üblichen Behandlungen folgende Maßnahmen: „Verpakken, Auspacken, Umpacken, Ausbessern von Verpackungen, Umfüllen oder einfache Neuaufmachung in anderen Behältnissen."

5 Die Kommission ist der Auffassung, das in den Niederlanden als übliche Behandlung im Sinne von Artikel 1 Absatz 1 der Richtlinie 71/235 zugelassene Abpacken von Butter in Kleinpackungen falle nicht unter das Zollagerverfahren, da das Kneten, Formen und Wiegen vor dem Abpacken der Butter nicht zu den in den genannten Vorschriften erwähnten Behandlungen gehörten. Die in Zollagern vorgenommenen Behandlungen seien notwendigerweise einfache Maßnahmen. Dieses Erfordernis der Einfachheit, das in verschiedenen Bestimmungen des Artikels 1 Absatz 1 der Richtlinie 71/235 wiederholt erwähnt sei, hänge mit der Aufgabe der Zollager zusammen, die in der Lagerung der Waren, nicht aber in ihrer Behandlung oder Verpackung bestehe.

6 Das Königreich der Niederlande macht geltend, die verschiedenen Maßnahmen vor dem Abpacken der Butter seien einfache Behandlungen, die Teil ein und desselben Arbeitsganges seien. Nicht alle der in Zollagern zugelassenen Behandlungen zeichneten sich durch Einfachheit aus. Bereits eine Prüfung der Vorarbeiten zur Richtlinie 71/235 zeige, daß das Erfordernis der Einfachheit nur in bestimmten, genau umrissenen Fällen aufrechterhalten wor-

den sei. Ferner macht das Königreich der Niederlande geltend, die von der Kommission befürwortete Auslegung der Richtlinie 71/235, die von den Ausgaben der Zollager ausgehe, verkenne die Art und Weise, in der die Liste der üblichen Behandlungen aufgestellt worden sei. Aus dem zitierten Passus des Artikels 9 Absatz 1 der Richtlinie 69/74 ergebe sich, daß die in Artikel 1 Absatz 1 der Richtlinie 71/235 enthaltene gemeinsame Liste die üblichen traditionellen Praktiken wiedergebe, die in den Mitgliedstaaten angewandt würden und die der Rat zusammengestellt habe.

7 Diesem letzten Argument, mit dem die niederländische Regierung begründen will, daß das umstrittene Abpacken zu den in Artikel 1 Absatz 1 der Richtlinie 71/235 vorgesehenen Behandlungen gehöre, da es in den niederländischen Zollagern traditionell zugelassen sei, kann nicht gefolgt werden. Die Zusammenstellung der einzelstaatlichen Praktiken war zwar ein erster Schritt bei den Vorarbeiten zur Richtlinie; mit ihr wurde aber nicht bezweckt, diese Praktiken aufrechtzuerhalten, sondern im Gegenteil, zu einheitlichen Praktiken zu gelangen. Ziel der Harmonisierung ist es gerade, die Mitgliedstaaten innerhalb der vorgesehenen Fristen zu den notwendigen Reformen und Anpassungen zu veranlassen.

8 Nach den schriftlichen Erklärungen der niederländischen Regierung sieht die umstrittene Behandlung in den Zollagern wie folgt aus: Die Butterklumpen werden zunächst aufgetaut; sodann werden sie ausgepackt und von Hand in einen Apparat getan, der die Butter zu einer homogenen Masse knetet. Je nach der gewünschten Verpackung (Packungen von 10, 15 oder 200 Gramm oder Büchsen von 1 000 Gramm) wird die Butter dann ohne menschliches Dazutun in eine Verpackungsmaschine gebracht, die sie in abgemessenen Mengen in Umschläge oder Büchsen packt. Über ein Fließband kommen die Packungen oder Büchsen schließlich auf einen Packtisch, wo sie von Hand in Kisten verpackt werden. Die niederländische Regierung weist darauf hin, daß die so abgepackte Butter zur Versorgung von Seeschiffen vorgesehen sei und vor allem aus Finnland, Norwegen und Schweden stamme.

9 Der Gerichtshof ist der Auffassung, daß sich die Frage, ob die umstrittene Behandlung zu dem in der Richtlinie 71/235 definierten Zollagerverfahren gehört, nicht anhand des Wortlauts von Artikel 1 Absatz 1 Nr. 8 dieser Richtlinie beantworten läßt, sondern daß diese Behandlung im Hinblick auf die Zielsetzung des Zollagerverfahrens zu beurteilen ist.

10 Insoweit ergibt sich aus Artikel 9 Absatz 1 Unterabsatz 1 der Richtlinie 69/74, der durch die sechste Begründungserwägung dieser Richtlinie erläutert wird, daß die wesentliche Aufgabe der Zollager darin besteht, die Lagerung von Waren zu gewährleisten; aus diesem Grund beschränken sich die während der Lagerung zugelassenen Behandlungen auf die „üblichen Behandlungen . . .; die der Erhaltung der Ware oder der Verbesserung ihrer Aufmachung oder Handelsgüte dienen". Deshalb sind derartige Behandlungen grundsätzlich nicht dazu bestimmt, den Übergang einer Ware von einem Handelsstadium zu einem anderen zu ermöglichen; Ausnahmen von dieser Regel für bestimmte Behandlungen spezifischer Erzeugnisse müssen ausdrücklich vorgesehen sein.

11 Zudem unterliegen nach Artikel 9 Absatz 2 dieser Richtlinie „Waren, die Gegenstand anderer Behandlungen als der von Absatz 1 erfaßten üblichen Behandlungen sind, . . . den Regeln, die für den aktiven Veredelungsverkehr gelten". Nach Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie 69/73 des Rates vom 4. März 1969 zur Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften über den aktiven Veredelungsverkehr (ABl. L 58, 1969, S. 1) versteht man unter aktivem Veredelungsverkehr das Zollverfahren, nach dem aus Drittländern eingeführte Waren ganz oder teilweise in Form von Veredelungserzeugnissen aus dem Zollgebiet der Gemeinschaft wieder ausgeführt werden können. Nach Artikel 2 Absatz 3 dieser Richtlinie entstehen Veredelungserzeugnisse durch einen oder mehrere der folgenden Veredelungsvorgänge: „Bearbeitung von Waren, einschließlich ihrer Montage, Zusammensetzung und Anpassung an andere Waren; Verarbeitung von Waren; Ausbesserung von Waren einschließlich ihrer Instandsetzung und Regulierung."

12 Ausweislich der Prozeßakten hat die umstrittene Behandlung bezweckt und bewirkt, die in den niederländischen Zollagern eingelagerte lose Butter in einer auf den Endverbraucher des Erzeugnisses abgestimmten Weise neu abzupacken. Da in der Liste des Artikels 1 Absatz 1 der Richtlinie 71/235 eine ausdrückliche Bestimmung fehlt, die eine derartige Behandlung der Butter zuläßt, ist davon auszugehen, daß diese Behandlung nicht unter das Zolllagerverfahren fällt und folglich zu dem aktiven Veredelungsverkehr, wie er in Artikel 2 der erwähnten Richtlinie 69/73 definiert ist, gehört.

13 Bestätigt wird diese Auslegung übrigens durch die Verordnung Nr. 3066/75 des Rates vom 24. November 1975 (ABl. L 307, 1975, S. 3) und durch die zu

ihrer Durchführung erlassene Verordnung Nr. 3352/75 der Kommission vom 23. Dezember 1975 (ABl. L 330, 1975, S. 28). Ziel dieser Verordnungen ist es, zum Abbau der Butterüberschüsse in der Gemeinschaft beizutragen, indem die Unternehmen in der Gemeinschaft, die Butter zu Exportzwecken verarbeiten, gezwungen werden, ausschließlich auf in der Gemeinschaft erzeugte Butter zurückzugreifen. Zu diesem Zweck haben die erwähnten Verordnungen ausschließlich den aktiven Veredelungsverkehr geregelt und hiervon für einen dann bis zum 1. April 1980 verlängerten Zeitraum „das Abpakken von loser Butter in Kleinpackungen zum Verkauf im Einzelhandel" ausdrücklich ausgeschlossen. Es ist klar, daß die von diesem Verbot erwartete Wirkung nur erzielt werden konnte, wenn das Abpacken in Kleinpackungen auch nach dem — ebenso vorteilhaften — Zollagerverfahren ausgeschlossen war.

14 Nach allem ist festzustellen, daß das Königreich der Niederlande gegen seine Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag verstoßen hat, indem es das Abpakken von loser Butter aus Drittländern in Kleinpackungen nach dem Zollagerverfahren gestattet hat.

Kosten

15 Gemäß Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da das Königreich der Niederlande unterlegen ist, sind ihm die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Das Königreich der Niederlande hat gegen seine Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag verstoßen, indem es das Abpacken von loser Butter aus Drittländern in Kleinpackungen nach dem Zollagerverfahren gestattet hat.**

2. Das Königreich der Niederlande trägt die Kosten des Verfahrens.

Pescatore O'Keeffe Everling

Bosco Koopmans Bahlmann Galmot

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 20. April 1983.

Der Kanzler

P. Heim

Der Präsident der Zweiten Kammer
in Wahrnehmung der Aufgaben des Präsidenten

P. Pescatore

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS SIR GORDON SLYNN VOM 10. MÄRZ 1983 [1]

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

Die Kommission hat nach Artikel 169 EWG-Vertrag Klage mit dem Antrag erhoben, festzustellen, daß das Königreich der Niederlande gegen seine Verpflichtungen aus dem Vertrag verstoßen hat, indem es entgegen Artikel 1 der Richtlinie 71/235 des Rates vom 21. Juni 1971 (ABl. L 143, 1979, S. 28) zugelassen hat, daß Butter aus Drittländern in Zollagern abgepackt wird.

Die Richtlinie 69/74 des Rates vom 4. März 1969 (ABl. L 58 vom 8. 3. 1969, S. 7) hat das Zollagerverfahren harmonisiert. Nach Artikel 2 Absatz 1 führt das Zollagerverfahren dazu, „daß während der Lagerung der Waren Zölle, Abgaben gleicher Wirkung und Abschöpfungen nicht erhoben werden". Bei ihrer Auslagerung müssen die Waren in den freien Verkehr oder in einen anderen Zollverkehr übergeführt oder aber ausgeführt werden (vgl. Artikel 2 Absatz 2). In den Begründungserwägungen heißt es: „Da die wesentliche Aufgabe der Zollager darin besteht, die Lagerung von Waren zu gewährleisten, sind Behandlungen während der Lagerung nur insoweit zulässig, als sie der Erhaltung der Ware oder der Verbesserung ihrer Aufmachung oder Handelsgüte dienen; werden eingelagerte Waren in anderer Weise behandelt, so gelten für sie nicht mehr die Regeln des Zollagerverfahrens; die Regeln dieser Richtlinie finden daher keine Anwendung mehr."

1 — Aus dem Englischen übersetzt.