# SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS FRANCESCO CAPOTORTI VOM 16. OKTOBER 1980 [1]

*Herr Präsident,*
*meine Herren Richter!*

1. Dieses Vorlageverfahren wirft ein zollrechtliches Problem auf. Es betrifft den Umfang der den innerstaatlichen Behörden vom Gemeinschaftsrecht verliehenen Befugnisse, den Ursprung eingeführter Waren zu überprüfen, wenn es sich um Erzeugnisse handelt, die in den Genuß von Zollpräferenzen gelangen.

Ich fasse kurz den Sachverhalt zusammen. Im Laufe der Jahre 1971 und 1972 gewährte die italienische Zollverwaltung auf verschiedene Sendungen von Transistorradios, die die Firma Circo Acampora aus Hongkong eingeführt hatte, die in der Verordnung der Kommission Nr. 1371 vom 30. Juni 1971 für bestimmte Erzeugnisse mit Ursprung in Entwicklungsländern vorgesehenen Vergünstigungen. Nach Durchführung der Einfuhr ordneten die Zollbehörden eine Überprüfung der Richtigkeit der Ursprungszeugnisse an und ersuchten das Industrie- und Handelsdepartement in Hongkong um deren Bestätigung. Die Antwort fiel negativ aus. Daraufhin wurde die Firma Acampora zur Zahlung der nicht entrichteten Zölle aufgefordert.

Die Firma Acampora erhob hiergegen Widerspruch und brachte vor, der Bescheid der Zollverwaltung sei rechtswidrig, da die Überprüfung der Herkunft der Waren erst vorgenommen worden sei, als diese bereits abgefertigt gewesen seien und sich nicht mehr in der Verfügungsgewalt des Importeurs befunden hätten. Das Tribunale Genua gab dem Widerspruch mit Urteil vom 21. Februar 1975 statt, das von der Corte d'Appello Genua mit Urteil vom 13. Juni 1977 bestätigt wurde. Beide Gerichte stützten ihre Entscheidung im wesentlichen auf italienisches Recht, insbesondere auf Artikel 164 der Verordnung über das Zollwesen, die durch das Regio Decreto Nr. 65 vom 13. Februar 1896 erlassen wurde (sowie auf den Testo Unico Nr. 330 vom 9. April 1911 betreffend die Beilegung von Zollstreitigkeiten). Sie leiteten hieraus ab, die Zollverwaltung sei zur Beanstandung der Tarifierung oder des Ursprungs der Waren nur solange befugt, wie diese noch nicht abgefertigt seien (es sei denn, es sei eine angemessene Sicherheitsleistung verlangt und gestellt worden). Nach Auffassung der Corte d'Appello Genua können die Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts keine Ausnahme von diesem Grundsatz zum Nachteil des Importeurs bewirken, da sie ja die Erleichterung des Handels, insbesondere mit den Entwicklungsländern bezweckten.

In dem von ihr betriebenen Kassationsverfahren hat die Amministrazione delle Finanze erneut ihre Auffassung geltend gemacht, die in Artikel 13 der Verordnung (EWG) Nr. 1371/71 vorgesehene nachträgliche Überprüfung sei auch nach der Einräumung der Zollpräferenzen für die eingeführten Waren und ohne ausdrücklichen Vorbehalt zulässig. Im Rahmen dieses Verfahrens hat die Corte di Cassazione mit Beschluß vom 27. Juni 1979 (gestützt auf Artikel 177 EWG-Vertrag) dem Gerichtshof folgende Frage vorgelegt:

1 — Aus dem Italienischen übersetzt.

„Kann der Einfuhrstaat — nachdem er ohne Vorbehalt die endgültige Einfuhr von Waren unter Anwendung der für Ursprungserzeugnisse aus Entwicklungsländern vorgesehenen Zollpräferenzen zugelassen hat — gemäß Artikel 13 der Verordnung (EWG) Nr. 1371/71 vom 30. Juni 1971 vom Ausfuhrstaat die Überprüfung des Ursprungszeugnisses nach ‚Formblatt A' für diese Waren verlangen und für den Fall eines negativen Ergebnisses dieser Überprüfung die Nachzahlung der bei der Einfuhr nicht entrichteten Zölle fordern?"

2. Nach Artikel 13 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1371/71 der Kommission erfolgt die „nachträgliche Überprüfung" der in dieser Verordnung vorgesehenen Ursprungszeugnisse „stichprobenweise; sie wird immer dann vorgenommen, wenn die zuständigen Zollbehörden der Gemeinschaft begründete Zweifel an der Echtheit des Dokuments oder an der Richtigkeit der Angaben über den tatsächlichen Ursprung der betreffenden Waren oder bestimmter Bestandteile haben". Absatz 2 dieses Artikels bestimmt unter anderem: „Zur Anwendung von Absatz 1 senden die Zollbehörden der Gemeinschaft das Zeugnis ... an die zuständigen Regierungsbehörden des begünstigten Ausfuhrlandes zurück und gehen dabei die formalen oder sachlichen Gründe an, die eine Untersuchung rechtfertigen." Der zweite Unterabsatz dieses Absatzes 2 lautet: „Beschließen sie, die Anwendung der Bestimmungen über die Zollpräferenzen im Sinne des Artikel 1 auszusetzen, bis das Ergebnis der Überprüfung vorliegt, so bieten die zuständigen Zollbehörden der Gemeinschaft dem Einführer die Freigabe der Waren vorbehaltlich notwendig erachteter Sicherungsmaßnahmen an."

Nach Auffassung der betroffenen Firma läßt sich die zuletzt genannte Bestimmung als Ausprägung eines Grundsatzes ansehen, der dem im italienischen Recht geltenden entspreche, wonach die Zollverwaltung, wenn sie die Anmeldung des Importeurs beanstanden und eine Überprüfung des Ursprungs der Waren anordnen wolle, die Einfuhr nicht oder wenigstens nur nach Erlaß angemessener Vorsichtsmaßnahmen zulassen dürfe. Zur Stützung ihrer Auffassung gibt die Firma Acampora dem in Artikel 13 Absatz 1 verwendeten Ausdruck „*nachträgliche* Überprüfung" die Bedeutung einer der Ausstellung des Ursprungszeugnisses, nicht erst der Abfertigung nachfolgenden Überprüfung. Diese sei anzuordnen, „solange die Ware noch in der Verfügungsgewalt der Zollbehörden steht", also ehe dem Importeur die Zollpräferenz gewährt werde.

Diese Auslegung findet im Wortlaut der fraglichen Bestimmung keine Stütze. Sie steht sowohl zum Aufbau wie auch zum Sinnzusammenhang von Artikel 13 und zur Systematik der Verordnung Nr. 1371/71 in Widerspruch.

Zum Aufbau der Vorschrift möchte ich bemerken, daß das Wort „nachträglich" völlig überflüssig wäre, wenn man der Auffassung der beklagten Firma folgen würde. Eine Überprüfung der Zeugnisse kann erst dann geschehen, wenn diese ausgestellt und vorgelegt worden sind. Wenn die Verfasser der Verordnung die Klarstellung für erforderlich hielten, daß die Überprüfung „nachträglich" erfolgt, so darf dies nicht als Bestätigung einer Selbstverständlichkeit verstanden werden, nämlich daß die Überprüfung nach der Ausfertigung des Zeugnisses geschieht.

Zum Sinnzusammenhang von Artikel 13 ist zu betonen, daß der zweite Unterabsatz von Absatz 2 — auf den sich die Firma Acampora zur Stützung ihrer Auffassung beruft — lediglich eine Fallgestaltung anspricht, nämlich die, daß die Zollbehörden beschließen, die Anwen-

dung der Bestimmungen über die Zollpräferenzen auszusetzen, bis das Ergebnis der Überprüfung des Zeugnisses vorliegt. Die bedingte Fassung dieses Unterabsatzes läßt deutlich erkennen, daß auch das Gegenteil möglich ist. Die Zollbehörden können auch darauf verzichten, die Gewährung der Zollpräferenzen bis zum Eintreffen der Ergebnisse der Überprüfung auszusetzen (mit anderen Worten, der Umstand, daß dieses Ergebnis noch nicht bekannt ist oder daß sogar ungewiß ist, ob eine Überprüfung stattfinden wird, schließt die Abfertigung nicht aus). Bereits aus Artikel 6 ergibt sich, daß letzteres der Normalfall ist. Denn gemäß Artikel 6 kommen Ursprungserzeugnisse im Sinne der Verordnung bei bloßer „Vorlage eines Ursprungszeugnisses ... in den Genuß der ... Zollpräferenzen, wenn dieses Ursprungszeugnis von den Zollbehörden oder anderen Regierungsstellen des begünstigten Ausfuhrlandes ausgestellt ist, und sofern dieses Land der Gemeinschaft über die Zollverwaltungen der Mitgliedstaaten Verwaltungshilfe bei der Prüfung der Richtigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Bescheinigungen leistet". Der Regelfall ist also eindeutig folgender: Die Ware wird aufgrund des sie begleitenden Zeugnisses unter Gewährung der nach der Verordnung vorgesehenen Zollpräferenzen eingeführt und abgefertigt. Die Überprüfung des Zeugnisses kann gegebenenfalls zu einem späteren Zeitpunkt („nachträglich"), also nach der Abfertigung, angeordnet und durchgeführt werden. Hierzu sieht der letzte Unterabsatz von Artikel 13 eine Ausnahme vor.

Unter welchen Voraussetzungen kann eine nachträgliche Überprüfung erfolgen? Die Antwort ergibt sich aus Artikel 13 Absatz 1: Sie erfolgt stichprobenweise und immer dann, wenn die Zollbehörden „begründete Zweifel" an der Echtheit des Dokuments oder an der Richtigkeit seines Inhalts haben. In beiden Fällen erfolgt die Überprüfung „nachträglich". Dies läßt vermuten, daß in beiden Fällen die Zollpräferenz dem Importeur bereits gemäß Artikel 6 gewährt wurde. Folglich dürfte jedoch der Ausnahmefall, in dem die Gewährung der Zollpräferenzen ausgesetzt wird (Artikel 13 letzter Unterabsatz), für diejenigen Fälle vorgesehen sein, in denen nicht nur begründete Zweifel an der Echtheit oder der Richtigkeit des Zeugnisses bestehen, sondern diese Zweifel gerade zum Zeitpunkt der Vorlage des Zeugnisses bei den Zollbehörden aufgetreten sind. Dagegen würde nichts die Ausnahme vom Grundsatz des Artikels 6 im Falle einer bloßen stichprobenweisen Überprüfung rechtfertigen. Man kann sogar sagen, daß der Gedanke einer Stichprobenkontrolle selbst — wegen ihres unregelmäßigen und zufälligen Charakters — voraussetzt, daß die Zollpräferenz allen Importeuren gegen Vorlage eines Ursprungszeugnisses unbeschadet der „nachträglichen" Überprüfung gewährt wird. Es wäre nämlich völlig willkürlich, allein wegen einer stichprobenweisen Überprüfung von Zeugnissen, die keine besonderen Zweifel hervorrufen, einige Waren bis zum Vorliegen des Ergebnisses anzuhalten und andere abzufertigen.

3. Innerhalb des Systems der Verordnung Nr. 1371/71 sollte auch Artikel 30 berücksichtigt werden, dessen Inhalt die hier entwickelte Auslegung des Begriffs der nachträglichen Überprüfung bestätigt. Der zweite Unterabsatz dieses Artikels lautet wie folgt: „Die Ursprungszeugnisse nach Formblatt A, die Ausfuhrpapiere oder die ersatzweise verwendeten Durchschriften von Zeugnissen müssen *[für die Zwecke nachträglicher Überprüfungen]* [1] von der zuständigen

1 — Anm. d. Übers.: Diese in der italienischen Textfassung des Artikels erscheinenden Worte haben in der deutschen Textfassung keine unmittelbare Entsprechung.

Regierungsbehörde des begünstigten Ausfuhrlandes zwei Jahre lang aufbewahrt werden." Der Zweck dieser Bestimmung ist sicherlich, den Zollbehörden der Mitgliedstaaten die Möglichkeit einzuräumen, „nachträgliche" Überprüfungen innerhalb einer Frist von zwei Jahren nach der Ausstellung des Ursprungszeugnisses durchzuführen. Dies folgt auch aus dem ersten Unterabsatz von Artikel 30: „Wenn ein Antrag auf nachträgliche Kontrolle auf Grund von Titel I Artikel 13 gestellt worden ist, wird diese Kontrolle innerhalb von höchstens drei Monaten durchgeführt und ihr Ergebnis den zuständigen Zollbehörden der Gemeinschaft zur Kenntnis gebracht." Zur Durchführung der Überprüfungen steht den Ausfuhrländern also eine kurze Frist zur Verfügung, deren Lauf jeweils mit der Stellung eines entsprechenden Antrags seitens der Zollbehörden der Gemeinschaft beginnt. Würde das System die Stellung des Überprüfungsantrags zum Zeitpunkt der Einfuhr (unter Aussetzung der Abfertigung der Ware) erforderlich machen, so gäbe es keinen Grund, die Aufbewahrung der Ursprungszeugnisse für einen Zeitraum von mehr als drei Monaten nach der Einfuhr vorzuschreiben. *Im Gegenteil,* die Pflicht, die Ursprungszeugnisse zwei Jahre lang aufzubewahren, bestätigt, daß die nachträgliche Überprüfung auch noch innerhalb eines gewissen Zeitraums nach der Einfuhr der Ware verlangt werden kann.

4. Die Firma Acampora bemüht sich, das Ergebnis der Auslegung der untersuchten Bestimmungen nach ihrem Aufbau, ihrem Sinnzusammenhang und ihrer Systematik in Frage zu stellen, indem sie sich darauf beruft, daß das Vertrauen des gutgläubigen Importeurs geschützt werden müsse. Sie macht im wesentlichen geltend, wenn die Zollverwaltung die Einfuhr vorbehaltlos zugelassen habe, so habe sie hierdurch das schutzwürdige Vertrauen des Importeurs auf die Rechtmäßigkeit und Endgültigkeit der Abfertigung hervorgerufen und könne ihm daher nicht durch die Anordnung einer nachträglichen Überprüfung eine Beschwer auferlegen, mit der er nicht mehr habe rechnen müssen.

Der erste und grundlegende Einwand gegen diese Auffassung besteht darin, daß angesichts einer Regelung, die den Zollbehörden eindeutig die Möglichkeit zur Anordnung „nachträglicher" Überprüfungen sowie insbesondere von Stichprobenkontrollen vorbehält, kein schutzwürdiges Vertrauen des Importeurs entstehen kann. Das Verhalten der Verwaltung, die in Anwendung dieser Regelung die Waren abfertigt, kann allein schon deshalb beim Importeur nicht die Überzeugung hervorrufen, die Zollpräferenz sei damit unabhängig von der Richtigkeit des Ursprungszeugnisses endgültig gewährt, weil deren Überprüfung in der Verordnung ausdrücklich generell vorbehalten ist. Damit ist ein Vorbehalt im Einzelfall überflüssig.

Zweitens ist nicht ersichtlich, welchen Vorteil — stets insbesondere im Hinblick auf eine stichprobenweise Überprüfung — der Importeur aus einem entsprechenden Vorbehalt seitens der Verwaltung ziehen könnte, das heißt wie ein solcher Vorbehalt sein kaufmännisches Verhalten beeinflussen könnte. Ist der Importeur gutgläubig und damit von der völligen Rechtmäßigkeit seines Geschäfts überzeugt, so wird er sich gegenüber den Zollbehörden wahrscheinlich stets in der gleichen Weise verhalten, gleichgültig ob die Behörden sich die Überprüfung eigens vorbehalten haben oder nicht.

Möglicherweise stößt der Importeur bei einem eventuellen Regreß gegen einen Rechtsvorgänger, der die Ursprungszeugnisse gefälscht hatte, auf Schwierigkeiten. Ein Wille der Gemeinschaft, ihn

vor solchen Mißlichkeiten zu schützen oder gar ihn von den nachteiligen Auswirkungen unrichtiger Ursprungsangaben seitens seiner Lieferanten freizustellen, ist nicht erkennbar. Der Vermögensschaden, der durch einen von Dritten gegenüber einem Importeur begangenen Betrug entsteht, kann sicherlich nicht der Gemeinschaft zur Last fallen, noch kann es darauf ankommen, ob die zuständigen Zollbehörden den Importeur auf die Möglichkeit einer nachträglichen Überprüfung des Ursprungszeugnisses hingewiesen haben oder nicht.

5. Aus den dargelegten Gründen schlage ich dem Gerichtshof vor, in Beantwortung des von der italienischen Corte di Cassazione mit Beschluß vom 27. Juni 1979 vorgelegten Ersuchens um Vorabentscheidung für Recht zu erkennen:

„Gemäß Artikel 13 der Verordnung (EWG) Nr. 1371/71 vom 30. Juni 1971 können die nationalen Zollbehörden Überprüfungen der Richtigkeit der Ursprungszeugnisse nach der Einfuhr von Waren anordnen, für die ohne ausdrücklichen Vorbehalt die Zollpräferenzen gewährt wurden, welche die Gemeinschaft bestimmten Erzeugnissen aus Entwicklungsländern einräumt, und zwar einschließlich aller Folgen, die sich aus solchen Überprüfungen zu Lasten des Einfuhrunternehmens ergeben können."