SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS SIR GORDON SLYNN vom 26. Juni 1986 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

Ihnen liegt ein Ersuchen des Tribunal d'instance Béthune um Vorabentscheidung gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag vor. Das Gericht legt in seinem Vorlageurteil den wesentlichen Sachverhalt nicht dar, sondern führt lediglich aus, daß die Firma S. R. Industries (Klägerin) gegen die Zollverwaltung (Beklagte) Klage auf Feststellung erhoben habe, daß die Verordnung Nr. 3749/83 der Kommission (ABl. 1983, L 372, S. 1) ungültig ist und sie somit berechtigt war, die Zahlung der von der Beklagten nacherhobenen Zölle und sonstigen Abgaben in Höhe von 2 066 245 FF zu verweigern.

Der wesentliche Sachverhalt ist, obgleich er nicht dargelegt ist, wohl kaum streitig. Die Klägerin führt von einer Firma in Hongkong Segel zur Verwendung mit Segelbrettern ein, die sie entweder herstellt oder jedenfalls liefert. Die Segel werden in Hongkong aus einem Stoff angefertigt, der aus Japan stammt. Die Klägerin führte die Segel ursprünglich, wie vorgetragen worden ist, über Le Havre nach Frankreich ein und zahlte dafür Zoll über einen Zollagenten. Im Laufe des Jahres 1983 begann sie, die Segel über Béthune einzuführen; ein Spediteur teilte ihr mit, daß sie berechtigt sei, die Segel zollfrei zu importieren. Also tat sie dies eine Zeitlang, indem sie lediglich die üblichen Zollformulare ausfüllte und Hongkong als Ursprungsort angab. Ende Oktober 1984 vertraten die Zollbehörden jedoch die Auffassung, die bisherige Praxis sei falsch und die Klägerin hätte Zoll zahlen müssen. Die Ansicht, es werde kein Zoll geschuldet, war damit begründet worden, daß die Segel unter eine Zollpräferenz fielen; sie seien aufgrund der Verordnung Nr. 3749/83 vom Zoll befreit. Nach dieser Verordnung kommen jedoch nur solche Segel in den Genuß der allgemeinen Präferenz, die in bestimmten Ländern (darunter Hongkong) aus rohen Einfachgarnen hergestellt sind. Nach dem Wortlaut der Verordnung war die Firma nicht berechtigt, die Waren zollfrei einzuführen, da sie nicht aus derartigen Garnen in Hongkong hergestellt waren.

Die Klägerin hält die Verordnung Nr. 3749/83 aus verschiedenen Gründen für ungültig.

Sie führt zunächst aus, die Verordnung stehe im Widerspruch zu der Zollgrundverordnung über die gemeinsame Begriffsbestimmung für den Warenursprung. Diese Verordnung, die Verordnung Nr. 802/68 (ABl. L 148, S. 1), definiert den Begriff des Warenursprungs zum Zweck der einheitlichen Anwendung des Gemeinsamen Zolltarifs, der mengenmäßigen Beschränkungen und aller anderen Maßnahmen, die die Gemeinschaft oder die Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit der Einfuhr von Waren erlassen. Nach Artikel 5 hat eine Ware, an deren Herstellung zwei oder mehrere Länder beteiligt sind, ihren Ursprung in dem Land, in dem die letzte wesentliche und wirtschaftlich gerechtfertigte Be- oder Verarbeitung stattgefunden hat, die zur Herstellung eines neuen Erzeugnisses geführt hat oder eine bedeutende Herstellungsstufe darstellt.

Die Verordnung Nr. 749/78 der Kommission (ABl. 1978, L 101, S. 7) definierte die

* Aus dem Englischen übersetzt.

Art der Be- oder Verarbeitung, die bei der Tarifierung als eigenständige Be- oder Verarbeitung galt, wobei jedoch die in der Liste A aufgeführten Be- oder Verarbeitungsvorgänge als vollständige Be- oder Verarbeitung anzusehen waren. Die Liste A enthält auch die Tarifnummer 62.04, unter die „Segel" fallen, und definiert die Be- oder Verarbeitung, die diesen die Eigenschaft von Ursprungserzeugnissen verleiht, als „Herstellen aus Garnen".

Wie sich in der Folgezeit herausstellte, war die Kommission der Auffassung, daß die Herstellung von Segeln aus Stoff als solche eine „vollständige Be- oder Verarbeitung [ist], die ein Fertigungsstadium darstellt, dem zufolge die hergestellten Waren unter eine andere als die für jede verwendete Ware zutreffende Tarifnummer einzureihen sind". Deshalb wurden die Segel durch die Verordnung Nr. 1520/79 (ABl. 1979, L 185, S. 16) aus der Liste A der Verordnung Nr. 749/78 gestrichen. Die Herstellung von Segeln wurde somit offensichtlich unabhängig von dem verarbeiteten Stoff als eine eigenständige Be- oder Verarbeitung angesehen.

Die Verordnung Nr. 802/68 enthielt jedoch einen wichtigen Vorbehalt. Artikel 2 in der durch die Verordnung Nr. 1318/71 (ABl. 1971, L 139, S. 6) geänderten Fassung bestimmt, daß die Verordnung Sonderregelungen unter anderem für den Warenverkehr aufgrund von Präferenzen, die die Gemeinschaft einseitig in Abweichung von der Meistbegünstigungsklausel einräumt, unberührt läßt.

Mit der Verordnung Nr. 3570/83 (ABl. 1983, L 362, S. 92) führte der Rat allgemeine Zollpräferenzen für Textilwaren mit Ursprung in Entwicklungsländern für das Jahr 1984 ein. Durch Artikel 1 dieser Verordnung wurden die Zollsätze für die verschiedenen dort genannten Erzeugnisse im Jahr 1984 vollständig ausgesetzt. Hongkong ist eines der Länder, für die diese allgemeine Zollpräferenz galt. Nach Artikel 1 Absatz 3 ist die Zulassung zu den Vorteilen der durch die Verordnung eingeführten Präferenzregelung der Beachtung des Begriffs des Warenursprungs unterworfen, der nach dem Verfahren des Artikels 14 der Verordnung Nr. 802/68 festgelegt wird.

Die Verordnung Nr. 3749/83 definierte diesen Begriff im Hinblick auf die Anwendung der allgemeinen Zollpräferenzen.

Aus dieser Verordnung ergibt sich eindeutig, daß nur solche Segel in den Genuß der Zollpräferenz kommen können, die aus rohen Einfachgarnen hergestellt sind.

Die Klägerin macht geltend, Zweck der allgemeinen Zollpräferenzen sei es, eine liberalere Regelung zu treffen, während tatsächlich eine restriktivere Regelung getroffen worden sei als in der Verordnung Nr. 802/68.

Ich bin nicht der Auffassung, daß ein Widerspruch zwischen den beiden Verordnungen besteht, der zur Ungültigkeit der Verordnung Nr. 3749/83 führt. Die Verordnung Nr. 802/68 wurde zur Definition des Warenursprungs zu den bereits genannten Zwecken erlassen. Artikel 2 dieser Verordnung in der geänderten Fassung sah eindeutig vor, daß weitere „Sonderregelungen" für den Warenverkehr der dort bezeichneten Art erlassen würden. Die Verordnung Nr. 802/68 ließ diese Sonderregelungen „unberührt". Sie werden somit von den Bestimmungen dieser Verordnung ausdrücklich ausgeschlossen und können daher eine weitere oder eine engere Definition enthalten. Es besteht kein Widerspruch. Meines Erachtens war der Ermessensspielraum der Kommission deshalb durch keine andere Bestimmung der Verordnung Nr. 802/68 eingeschränkt.

Ferner ist geltend gemacht worden, daß nach den Begründungserwägungen der Verordnung Nr. 3749/83 der Kommission für bestimmte Entwicklungsländer elastischere

Bestimmungen hätten gelten sollen. Dort heißt es:

„Die anläßlich der Ministerkonferenz des GATT im November 1982 angenommenen Entschließungen und der Unctad VI von Juni 1983 empfehlen eine Sonderbehandlung zugunsten der ärmsten Entwicklungsländer, wobei im Bereich der Ursprungsregeln elastischere Bestimmungen angewandt werden sollten. Daher sollte ein Verfahren für Abweichungen von den Ursprungsregeln zugunsten der genannten Länder eingeleitet werden."

Die Befugnis zum Erlaß derartiger abweichender Bestimmungen ist in Artikel 5 der Verordnung Nr. 3749/83 geregelt. Sie können nur zugunsten der in Anhang D der Verordnungen Nr. 3569/83 (ABl. 1983, L 362, S. 1) und Nr. 3571/83 (ABl. 1983, L 362, S. 172) sowie in Anhang E der Verordnung Nr. 3570/83 aufgeführten Länder erlassen werden. Es steht fest, daß Hongkong in keiner dieser Listen aufgeführt ist. Deshalb kann meines Erachtens nicht geltend gemacht werden, daß die Kommission Hongkong, das eindeutig nicht als eines der ärmsten Entwicklungsländer behandelt wird, besonders hätte begünstigen müssen.

Die Klägerin führt aus, es sei nicht dargetan worden, daß irgendeine Industrie in der Gemeinschaft bezüglich dieser Segel geschützt werden müsse. Auch sei die Kommission bei Erlaß der in der Verordnung Nr. 3749/83 enthaltenen Regelung nicht großzügig genug gewesen. Dies sind meines Erachtens Fragen, die ausschließlich die Kommission im Rahmen ihres Ermessensspielraums zu regeln hat.

Die Klägerin trägt ferner vor, das Verhalten der Kommission verstoße gegen die Grundsätze der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes. Artikel 5 der Verordnung Nr. 802/68, der auf die letzte wesentliche und wirtschaftlich gerechtfertigte Be- oder Verarbeitung abstelle, sei vom Gerichtshof immer weit ausgelegt worden. Nach der Verordnung Nr. 1520/79 stelle das Zuschneiden und Konfektionieren von Segeln aus Stoff eine solche Verarbeitung dar. Sie sei somit zu der Annahme berechtigt gewesen, das Konfektionieren der Segel in Hongkong reiche auch dann für die Anwendung der Präferenz aus, wenn die Segel nicht aus rohen Einfachgarnen in Hongkong hergestellt worden seien. Sie habe davon ausgehen können, daß die Lage im Hinblick auf die Zollbefreiung nicht weniger günstig sei als nach der Verordnung Nr. 802/68.

Ich kann diesem Vorbringen nicht folgen. Unstreitig ist die Definition der Segel für die Anwendung der allgemeinen Zollpräferenzen von Anfang an, das heißt seit 1971, gleich geblieben. Sie war immer auf Segel beschränkt, die aus „rohen Einfachgarnen" hergestellt waren. Insbesondere steht fest, daß in den Jahren, in denen die klagende Firma gegründet wurde und ihre Geschäftstätigkeit begann, die Definition in den Verordnungen dieselbe war. Betrachtet man die Verordnungen Nrn. 3510/80 (ABl. 1980, L 368, S. 1), 3817/81 (ABl. 1981, L 384, S. 1) und 3606/82 (ABl. 1982, L 377, S. 1) für die Jahre 1981, 1982 und 1983, so wird deutlich, daß die Definition denselben Wortlaut hatte. Es bestand keine Rechtssicherheit oder kein schutzwürdiges Vertrauen dahin gehend, daß sich dies ändern würde.

Die Klägerin meint weiterhin, ihr sei unter Verletzung der Grundsätze der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes dadurch ein Schaden zugefügt worden, daß die französischen Zollbehörden sie irregeführt hätten. Selbst wenn man davon ausgeht, daß die französischen Zollbehörden sowie der Spediteur die Klägerin zu der Annahme ermutigt haben, diese Waren könnten zollfrei eingeführt werden, und selbst wenn sie eine Zeitlang eingeführt wurden, ohne daß das in der Verordnung Nr. 3749/83 vorgesehene Formular A ausgefüllt

wurde, kann dies die Gültigkeit der Verordnung Nr. 3749/83 der Kommission nicht beeinträchtigen. Meines Erachtens ist deshalb auch dieses Vorbringen zurückzuweisen.

Schließlich stimme ich dem Vorbringen der Kommission zu, daß, selbst wenn im vorliegenden Fall eine Diskriminierung Hongkongs vorgelegen haben sollte, dies der Klägerin nicht unmittelbar zugute kommen kann, und zwar aus den Gründen, die der Gerichtshof in seinen Urteilen in den Rechtssachen 52/81 (Faust, Slg. 1982, 3745) und 245/81 (Edeka, Slg. 1982, 2745) angegeben hat.

Der vorliegende Fall hat, aus dem Blickwinkel der Klägerin gesehen, eine unglückliche Vorgeschichte. Sie setzte offenbar ihre Preise im Jahre 1984 auf der Grundlage fest, daß kein Zoll zu zahlen war. Der Staatssekretär hat sich offensichtlich bereit erklärt, die Zahlung über zwei Jahre zu staffeln und von Geldbußen und Zinsen abzusehen. Ob durch einen in Ausübung des Ermessens ausgesprochenen Verzicht mehr getan werden kann, kann der Gerichtshof nicht entscheiden.

Meines Erachtens ergibt sich aus den im vorliegenden Fall angeführten Argumenten, wenn sie auch in überzeugender Weise vorgetragen worden sind, nicht, daß die Verordnung Nr. 3749/83 ungültig ist. Ich schlage daher vor, die vorgelegte Frage in diesem Sinne zu beantworten.

Die Auslagen der Kommission sind nicht erstattungsfähig. Die Entscheidung über die Kosten der Parteien des Ausgangsverfahrens ist Sache des vorlegenden Gerichts.