SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS GEORGES COSMAS
vom 9. Juli 1998 *

I — Einleitung

1. In der vorliegenden Rechtssache hat der Gerichtshof auf ein Vorabentscheidungsersuchen des Uudenmaan lääninoikeus (Provinzgericht Uusimaa, Finnland) Artikel 99 der Akte über die Bedingungen des Beitritts der Republik Österreich, der Republik Finnland und des Königreichs Schweden und die Anpassungen der die Europäische Union begründenden Verträge [1] (im folgenden: Beitrittsakte) in der Fassung des Beschlusses 95/1/EG, Euratom, EGKS des Rates der Europäischen Union vom 1. Januar 1995 zur Anpassung der Dokumente betreffend den Beitritt neuer Mitgliedstaaten zur Europäischen Union [2] auszulegen.

II — Rechtlicher Rahmen

A — *Die Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts*

2. Nach Artikel 3 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (im folgenden: Vertrag) umfaßt die Tätigkeit der Gemeinschaft u. a.:

„a) die Abschaffung der Zölle und mengenmäßigen Beschränkungen bei der Ein- und Ausfuhr von Waren sowie aller sonstigen Maßnahmen gleicher Wirkung zwischen den Mitgliedstaaten;

b) ...

c) einen Binnenmarkt, der durch die Beseitigung der Hindernisse für den freien Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr zwischen den Mitgliedstaaten gekennzeichnet ist;

..."

3. Der Dritte Teil des Vertrages, der „[d]ie Politiken der Gemeinschaft" betrifft, enthält in Titel I (Artikel 9 bis 37) eine Reihe von Bestimmungen, die den freien Warenverkehr

* Originalsprache: Griechisch.
1 — ABl. 1994, C 241, S. 21.
2 — ABl. L 1, S. 1.

im Zollgebiet der Gemeinschaft, die erste der vier im Vertrag verankerten Grundfreiheiten, gewährleisten sollen.

4. Artikel 9 des Vertrages lautet:

„(1) Grundlage der Gemeinschaft ist eine Zollunion, die sich auf den gesamten Warenaustausch erstreckt; sie umfaßt das Verbot zwischen den Mitgliedstaaten, Ein- und Ausfuhrzölle und Abgaben gleicher Wirkung zu erheben, sowie die Einführung eines Gemeinsamen Zolltarifs gegenüber dritten Ländern.

(2) Kapitel 1 Abschnitt 1 und Kapitel 2 dieses Titels gelten für die aus den Mitgliedstaaten stammenden Waren sowie für diejenigen Waren aus dritten Ländern, die sich in den Mitgliedstaaten im freien Verkehr befinden."

5. Artikel 10 Absatz 1 führt die Voraussetzungen auf, unter denen Waren aus dritten Ländern als im freien Verkehr eines Mitgliedstaats befindlich gelten. Konkret bestimmt Absatz 1 dieses Artikels:

„Als im freien Verkehr eines Mitgliedstaats befindlich gelten diejenigen Waren aus dritten Ländern, für die in dem betreffenden Mitgliedstaat die Einfuhr-Förmlichkeiten erfüllt sowie die vorgeschriebenen Zölle und Abgaben gleicher Wirkung erhoben und nicht ganz oder teilweise rückvergütet worden sind."

6. Ferner lautet Artikel 12:

„Die Mitgliedstaaten werden untereinander weder neue Einfuhr- oder Ausfuhrzölle oder Abgaben gleicher Wirkung einführen noch die in ihren gegenseitigen Handelsbeziehungen angewandten erhöhen."

7. Gemäß Artikel 13 des Vertrages schaffen die Mitgliedstaaten während der Übergangszeit die zwischen ihnen geltenden Einfuhrzölle und Abgaben mit gleicher Wirkung wie Einfuhrzölle schrittweise ab [3].

3 — Schließlich bestimmt Artikel 16 des Vertrages, daß die Mitgliedstaaten untereinander die Ausfuhrzölle und die Abgaben gleicher Wirkung spätestens am Ende der ersten Stufe aufheben.

8. Artikel 2 der Beitrittsakte lautet wie folgt:

„Ab dem Beitritt sind die ursprünglichen Verträge und die vor dem Beitritt erlassenen Rechtsakte der Organe für die neuen Mitgliedstaaten verbindlich und gelten in diesen Staaten nach Maßgabe der genannten Verträge und dieser Akte."

9. Aus diesem Artikel geht somit hervor, daß für die neuen Mitgliedstaaten das vorher bestehende Gemeinschaftsrecht einen „acquis communautaire" darstellt und daß daher die Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts in vollem Umfang ihre gesamten Auswirkungen in den neuen Mitgliedstaaten der Union entfalten und diese Staaten unter den im Vertrag und in der Beitrittsakte angegebenen Voraussetzungen binden.

10. Artikel 98 der Beitrittsakte lautet:

„Der Ausgangszollsatz für die schrittweise Anpassung an den Gemeinsamen Zolltarif nach Artikel 99 ist für jede Ware der von der Republik Finnland am 1. Januar 1994 tatsächlich angewandte Zollsatz."

11. Schließlich lautet Artikel 99 der Beitrittsakte wie folgt:

„Die Republik Finnland kann während eines Zeitraums von drei Jahren nach dem Beitritt für die in Anhang XI genannten Waren ihren für Drittländer geltenden Zolltarif beibehalten.

Während dieses Zeitraums verringert die Republik Finnland den Unterschied zwischen ihrem Ausgangszollsatz und dem Zollsatz des Gemeinsamen Zolltarifs wie folgt:

— am 1. Januar 1996 wird der Unterschied zwischen dem jeweiligen Ausgangszollsatz und dem Zollsatz des GZT auf 75 v. H. herabgesetzt;

— am 1. Januar 1997 wird der Unterschied zwischen dem jeweiligen Ausgangszollsatz und dem Zollsatz des GZT auf 40 v. H. herabgesetzt.

Die Republik Finnland wendet den Gemeinsamen Zolltarif ab 1. Januar 1998 in vollem Umfang an."

B — *Die nationale Regelung*

12. In bezug auf die Einfuhr von Waren aus einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaft, die schon nach der

Verordnung (EWG) Nr. 2658/87 des Rates vom 23. Juli 1987 über die zolltarifliche und statistische Nomenklatur sowie den Gemeinsamen Zolltarif [4] zollpflichtig waren, sieht § 1 des finnischen Gesetzes Nr. 1255/94 (Laki eräistä väliaikaisista tulleista) vom 16. Dezember 1994 über Zölle während eines Übergangszeitraums vor:

„Bei der Einfuhr von Waren nichtgemeinschaftlichen Ursprungs, die im Anhang des Gesetzes aufgeführt sind, wird ein Zoll gemäß dem Anhang erhoben.

Bei der Einfuhr einer Ware, die nach der Verordnung (EWG) Nr. 2658/87 über die zolltarifliche und statistische Nomenklatur sowie den Gemeinsamen Zolltarif zollpflichtig war und die bereits aus einem Drittland in das Zollgebiet der Gemeinschaft eingeführt wurde, wird der Unterschiedsbetrag zwischen dem im Anhang festgesetzten Zoll und dem bei der Einfuhr in die Gemeinschaft vereinnahmten Zoll erhoben.

..."

4 — ABl. L 256, S. 1.

13. Nach § 2 dieses Gesetzes ist u. a. die Einfuhr einer Ware im Sinne von § 1 Absatz 2 bei der Zollbehörde nach den durch Verordnung festgelegten Modalitäten anzumelden.

14. Schließlich bestimmt § 3 des Gesetzes:

„Dieses Gesetz tritt zu dem durch Verordnung festgesetzten Zeitpunkt in Kraft und gilt bis zum Ende des Jahres 1997. Es findet keine Anwendung auf zum freien Verkehr abgefertigte oder solche Waren, die vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes zur Verzollung anzumelden waren."

15. Das Gesetz Nr. 1255/94 wurde am 1. Januar 1995 in Kraft gesetzt und sollte bis zum Ende des Jahres 1997 gelten.

16. § 1 Absatz 2 dieses Gesetzes wurde durch das Gesetz Nr. 413/96 vom 14. Juli 1996 [5], das bis jetzt gilt, aufgehoben.

5 — Gesetz zur Änderung von § 1 sowie der Nomenklatur im Anhang des Gesetzes über Zölle während eines Übergangszeitraums (Laki eräistä väliaikaisista tulleista annetun lain).

III — Sachverhalt

17. Die Gesellschaft finnischen Rechts KappAhl Oy (im folgenden: KappAhl Oy) führte zwischen dem 29. März 1995 und dem 26. Juni 1996 aus Schweden Textil- und Bekleidungsartikel, die aus Drittländern stammten, nach Finnland ein. Bei der Einfuhr nach Schweden wurden die nach der Verordnung Nr. 2658/87 vorgeschriebenen Gemeinschaftszölle entrichtet und die Waren somit in diesem Mitgliedstaat in den freien Verkehr gebracht.

18. Bei der Einfuhr dieser Waren entschied die Lahden tullikamari (Zollamt Lahti), daß KappAhl Oy den Unterschiedsbetrag zwischen dem nach dem Anhang des Gesetzes Nr. 1255/94 vorgesehenen Zoll und dem damals bei der Einfuhr in die Gemeinschaft, im vorliegenden Fall in Schweden, erhobenen Zoll zu entrichten hatte. KappAhl Oy hatte die betreffenden Erzeugnisse bei den Zollbehörden angemeldet.

19. KappAhl Oy erhob gegen die Bescheide der Lahden tullikamari über die Festsetzung der Zölle Klage mit dem Antrag, insgesamt 1 056 Bescheide des Zollamts Lahti, mit denen Zölle für die Zeit vom 29. Mai 1995 bis zum 9. Juli 1996 festgesetzt wurden, aufzuheben. Sie beantragte im übrigen die Erstattung von Zöllen in Höhe von 6 911 586 FIM zuzüglich der gesetzlichen Zinsen.

20. Vor dem nationalen Gericht machte KappAhl Oy geltend, § 1 Absatz 2 des Gesetzes Nr. 1255/94 stehe im offensichtlichen Widerspruch zu den Artikeln 9, 12 und 13 des Vertrages und finde in den für die Übergangszeit vorgesehenen Ausnahmeregelungen keine Grundlage.

21. Konkret machte KappAhl Oy geltend, Artikel 99 der Beitrittsakte sei eng auszulegen, da er eine Ausnahme von dem gemeinschaftsrechtlichen Grundprinzip des freien Warenverkehrs einführe. Weder der Wortlaut dieses Artikels noch der mit ihm verfolgte Zweck ermächtigten die Republik Finnland, Zölle auf Waren zu erheben, die sich nach ihrer Einfuhr in einen anderen Mitgliedstaat in der Gemeinschaft im freien Verkehr befänden. Da die Artikel 9, 12 und 13 des Vertrages unmittelbare Wirkung entfalteten, seien die finnischen Behörden verpflichtet, diese höherrangigen Normen anzuwenden und dementsprechend keine ihnen entgegenstehenden nachrangigen Normen, wie in § 1 Absatz 2 des Gesetzes Nr. 1255/94 enthalten, anzuwenden.

22. Für die finnischen Behörden ist jedoch der Wortlaut von Artikel 99 der Beitrittsakte mehrdeutig, um nicht zu sagen, unglücklich abgefaßt. Zölle würden nicht auf Länder, sondern auf Waren angewandt, und es sei vorstellbar, daß dieser Artikel sowohl für aus Drittländern eingeführte Waren als auch für solche gelte, die aus diesen Ländern stammten.

23. Nach Ansicht des Finanzministeriums wird die von den finnischen Behörden gewählte Auslegung durch Umstände aus der Phase der Beitrittsverhandlungen bestätigt. Ferner zeige sich unter Berücksichtigung des Anfang 1993 verwirklichten Binnenmarktes klar, daß die der Republik Finnland bewilligte Ausnahme ihre empfindlichen Wirtschaftsbereiche nicht schützen könne, wenn es sich als unmöglich erweise, Zölle auch auf die über einen anderen Mitgliedstaat eingeführten Waren zu erheben. Wenn es möglich wäre, die Erhebung des sogenannten Ergänzungszolls seitens der finnischen Behörden dadurch zu vermeiden, daß die Ware durch einen anderen Mitgliedstaat befördert werde, würden niemals Waren nach Finnland eingeführt, die unmittelbar aus einem Drittland stammten.

24. Ferner geht aus dem Vorlagebeschluß hervor, daß die Kommission mit Schreiben vom 19. Dezember 1995 diese von der Republik Finnland erlassene gesetzgeberische Maßnahme beanstandet hatte. In diesem Schreiben machte sie geltend, Artikel 99 der Beitrittsakte lasse keine Ausnahme vom allgemeinen Grundsatz des freien Warenverkehrs von der durch den streitigen § 1 Absatz 2 des Gesetzes Nr. 1255/94 eingeführten Art zu.

25. Die finnischen Behörden erwiderten, daß sie den Standpunkt der Kommission nicht teilten, sich jedoch aus praktischen Gründen entschieden hätten, die streitige Bestimmung zum 1. Juli 1996 aufzuheben.

IV — Die Vorlagefrage

26. Da sich das Uudenmaan lääninoikeus im Zweifel über die richtige Auslegung des Artikels 99 der Beitrittsakte befindet, hat es das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof gemäß Artikel 177 des Vertrages folgende Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt:

Ist Artikel 99 der Akte über den Beitritt der Republik Österreich, der Republik Finnland und des Königreichs Schweden dahin auszulegen, daß er auch solche aus Drittländern stammenden Waren erfaßt, die in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaft in den freien Verkehr gebracht worden sind und von dort nach Finnland eingeführt werden?

V — Zur Begründetheit

27. KappAhl Oy macht geltend, Artikel 99 der Beitrittsakte sei als Bestimmung, die eine Ausnahme vom Grundprinzip des freien Warenverkehrs einführe, eng auszulegen. Weder der Wortlaut noch der mit diesem Artikel verfolgte Zweck ermächtigten die Republik Finnland, Zölle auf Waren, die sich in der Gemeinschaft im freien Verkehr befänden, bei ihrer Einfuhr aus anderen Mitgliedstaaten zu erheben. KappAhl Oy leitet davon her, daß die streitige Bestimmung

des § 1 Absatz 2 des Gesetzes Nr. 1255/94 gegen die Artikel 9, 12 und 13 des Vertrages sowie gegen Artikel 99 der Beitrittsakte verstoße.

28. Die finnische Regierung ist wie die Kommission der Ansicht, daß die Formulierung des Artikels 99 der Beitrittsakte mehrdeutig sei und es nicht ermögliche, genau zu bestimmen, ob sich die Ausnahme sowohl auf unmittelbar aus Drittländern nach Finnland eingeführte Waren als auch auf Waren beziehe, die nur aus Drittländern stammten und die in der Gemeinschaft zum freien Verkehr abgefertigt worden seien.

29. Für die finnische Regierung geht aus dem Wortlaut von Artikel 99 in Verbindung mit Artikel 98, in dem vom Ausgangszollsatz für die jeweiligen Waren gesprochen werde, hervor, daß Waren, die sich in der Gemeinschaft im freien Verkehr befänden, bei ihrer Einfuhr nach Finnland mit dem durch das Gesetz Nr. 1255/94 eingeführten Ergänzungszoll belegt werden könnten, da die Zölle nicht für die Länder, sondern für die Waren gälten.

30. Die Kommission teilt trotz der von ihr hervorgehobenen Mehrdeutigkeit des Wortlauts des Artikels 99 nicht die Ansicht der finnischen Regierung. Sie führt hierfür drei Gründe an: den Ausnahmecharakter der in Rede stehenden Bestimmung, die eng auszulegen sei, ihren Zweck und eine Analyse der vorbereitenden Arbeiten für die Beitrittsakte. Sie schließt daraus, daß Artikel 99 der Beitrittsakte keine Waren betreffe, die aus Drittländern stammten, sich in der Gemeinschaft im freien Verkehr befänden und anschließend nach Finnland eingeführt würden.

31. Zunächst ist darauf hinzuweisen, daß die Beitrittsakte (Artikel 2) auf dem Grundsatz der sofortigen vollständigen Anwendung der Vorschriften des (primären und abgeleiteten) Gemeinschaftsrechts auf Finnland beruht, vorbehaltlich natürlich von Übergangsregelungen, die in anderen Bestimmungen der Beitrittsakte vorgesehen sind [6].

32. Ich meine im übrigen, daß die Zollunion, auf die sich die Gemeinschaft gründet, nach den Artikeln 9, 12, 13 und 16 des Vertrages zwei grundlegende Elemente aufweist: Das erste ist das „allgemeine und absolute" [7] Verbot von Ein- und Ausfuhrzöllen sowie Abgaben gleicher Wirkung zwischen den Mitgliedstaaten. Dieses Element wird vervollständigt durch die Bestimmungen über die Abschaffung sämtlicher Formen mengenmäßiger Beschränkungen zwischen Mitgliedstaaten (Artikel 12 bis 17 und 30 bis 37 des Vertrages). In diesen Bestimmungen ist die erste der vier Grundfreiheiten der Gemeinschaft, der freie Warenverkehr, verankert. Das zweite grundlegende Element der Zollunion besteht im Erlaß eines für den Handelsverkehr zwischen Mitgliedstaaten und Drittländern geltenden Gemeinsamen

6 — Vgl. z. B. Urteil vom 9. Dezember 1982 in der Rechtssache 258/81 (Metallurgiki Halyps/Kommission, Slg. 1982, 4261, Randnr. 8).

7 — Vgl. z. B. Urteil vom 14. September 1995 in den Rechtssachen C-485/93 und C-486/93 (Simitzi, Slg. 1995, I-2655, Randnr. 14).

Zolltarifs (Artikel 18 bis 29). Somit ist klar zwischen diesen beiden Elementen der Zollunion zu unterscheiden, wie KappAhl Oy zu Recht geltend macht.

33. Das Verbot von Ein- und Ausfuhrzöllen sowie Abgaben gleicher Wirkung zwischen Mitgliedstaaten gilt sowohl für Waren aus den Mitgliedstaaten als auch für solche aus Drittländern, die sich in den Mitgliedstaaten im freien Verkehr befinden. Denn nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes [8] stehen die letztgenannten Waren den aus den Mitgliedstaaten stammenden Waren „endgültig und vollständig" gleich.

34. Ich denke, daß Artikel 99 der Beitrittsakte anhand dieses Grundprinzips auszulegen ist.

35. Zunächst ergibt sich eindeutig aus einer wörtlichen Auslegung dieses Artikels, daß er nur eine vorläufige Ausnahme von der Anwendung des Gemeinsamen Zolltarifs beim Handelsverkehr zwischen einem Mitgliedstaat und Drittländern enthält. Zum einen betrifft diese Ausnahme ausschließlich bestimmte Erzeugnisse aus Drittländern, die in Anhang XI aufgeführt sind, und zum anderen kann sie nicht über einen Zeitraum von drei Jahren nach dem Beitritt der Republik Finnland zu den Gemeinschaften ausgedehnt werden.

36. Allerdings sieht Artikel 99 keine Ausnahme vom Grundsatz des Verbotes der Beibehaltung von Zöllen oder der Einführung neuer Zölle zwischen den Mitgliedstaaten vor; mit anderen Worten, er betrifft nicht den freien Warenverkehr innerhalb des Binnenmarktes, also innerhalb des Zollgebiets der Gemeinschaft. Eine so wesentliche Ausnahme von dem für den Gemeinsamen Markt grundlegenden Prinzip des Verbotes von Zöllen und Abgaben gleicher Wirkung zwischen den Mitgliedstaaten, das für sämtliche Erzeugnisse und Handelswaren gilt, müßte ausdrücklich und unbestreitbar aus dem Wortlaut des Artikels 99 der Beitrittsakte selbst hervorgehen und eng ausgelegt werden [9].

37. Zu diesem Ergebnis gelangt man im übrigen, wenn man die Auslegungsregeln anwendet, die der Gerichtshof bereits für in den Beitrittsakten vorgesehene Ausnahmen aufgestellt hat. Denn nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes müssen die Ausnahmen a) ausdrücklich vorgesehen sein [10],

8 — Vgl. z. B. Urteile vom 15. Dezember 1976 in der Rechtssache 41/76 (Donckerwolcke und Schou, Slg. 1976, 1921, Randnrn. 14 und 15) und vom 11. Juni 1985 in der Rechtssache 288/83 (Kommission/Irland, Slg. 1985, 1761, Randnr. 24). Vgl. auch Urteil vom 22. März 1990 in der Rechtssache C-83/89 (Houben, Slg. 1990, I-1161, Randnrn. 9 und 10).

9 — Vgl. z. B. Urteil vom 15. April 1997 in der Rechtssache C-272/95 (Deutsches Milchkontor, Slg. 1997, I-1905, Randnr. 35) sowie die älteren Urteile vom 13. November 1964 in den Rechtssachen 90/63 und 91/63 (Kommission/Luxemburg und Belgien, Slg. 1964, 1331) sowie vom 20. April 1978 in den Rechtssachen 80/77 und 81/77 (Les commissionnaires réunis und Ramon, Slg. 1978, 927, Randnr. 24).

10 — Vgl. z. B. Urteil Metallurgiki Halyps/Kommission (zitiert in Fußnote 6, Randnr. 8).

b) eng ausgelegt werden [11] und c) im Hinblick auf eine leichtere Verwirklichung der Ziele des Vertrages und eine vollständige Anwendung seiner Vorschriften ausgelegt werden [12].

38. Ich denke, daß die Ausnahme in Artikel 99 Waren betrifft, die aus Drittländern unmittelbar nach Finnland eingeführt werden, und somit nicht aus Mitgliedstaaten stammende Waren, denen die in einem der Mitgliedstaaten im freien Verkehr befindlichen Waren aus Drittländern gleichgestellt sind.

39. Da die Vorschriften der Beitrittsakte unter Berücksichtigung der Grundlagen und des Systems der Gemeinschaft, wie sie im Vertrag niedergelegt worden sind, ausgelegt werden müssen [13], meine ich, daß der Wortlaut dieser Bestimmung klar ist und eng ausgelegt werden muß. Daher darf ihr Anwendungsbereich nicht auf Waren aus Drittländern erstreckt werden, die sich bereits in der Gemeinschaft im freien Verkehr befinden.

40. Dieses Ergebnis wird noch bestätigt durch die vollständige Gleichstellung von Waren aus Drittländern, die sich in den Mitgliedstaaten im freien Verkehr befinden, mit Waren aus den Mitgliedstaaten, was die Anwendung u. a. von Artikel 12 gemäß Artikel 9 Absatz 2 auf diese Erzeugnisse angeht, wie dies im übrigen der Gerichtshof in ständiger Rechtsprechung anerkennt [14].

41. Meines Erachtens steht nur eine enge Auslegung von Artikel 99 der Beitrittsakte im Einklang mit dem Ziel der Erreichung des Binnenmarktes sowie mit dem Ziel der Gewährleistung des freien Warenverkehrs. Mit anderen Worten steht diese Auslegung im Einklang mit der Verwirklichung der Ziele des Vertrages, der vollständigen Anwendung seiner Bestimmungen sowie der Ratio der durch diesen Artikel eingeführten Übergangsregelung [15], wie ich im folgenden darlegen werde.

42. Eine systematische Auslegung des Artikels 99 bestätigt dieses Ergebnis noch. So möchte ich darauf hinweisen, daß diese Bestimmung zu Kapitel IV der Beitrittsakte mit dem Titel „Auswärtige Beziehungen einschließlich Zollunion" (Artikel 97 bis 105)

11 — Vgl. z. B. Urteile vom 29. März 1979 in der Rechtssache 231/78 (Kommission/Vereinigtes Königreich, Slg. 1979, 1447, Randnr. 16), vom 23. März 1983 in der Rechtssache 77/82 (Peskeloglou, Slg. 1983, 1085, Randnr. 12), vom 10. Mai 1984 in der Rechtssache 58/83 (Kommission/Griechenland, Slg. 1984, 2027, Randnr. 9) und vom 17. Januar 1985 in der Rechtssache 11/82 (Piraiki Patraiki u. a./Kommission, Slg. 1985, 207, Randnr. 26).

12 — Urteil vom 25. Februar 1988 in den Rechtssachen 194/85 und 241/85 (Kommission/Griechenland, Slg. 1988, 1037, Randnrn. 19 und 20), in dem es um den Grundsatz des freien Warenverkehrs von Agrarerzeugnissen ging.

13 — Vgl. Urteil Kommission/Vereinigtes Königreich (zitiert in Fußnote 11, Randnr. 12).

14 — Vgl. insbesondere Urteil Donckerwolcke und Schou (zitiert in Fußnote 8, Randnrn. 14 und 15).

15 — Der Gerichtshof war wiederholt bei der Auslegung von Bestimmungen einer Beitrittsakte, die Ausnahmen von einem Grundsatz einführten, bestrebt, diese Auslegung in Einklang mit der Ratio der eingeführten Übergangsregelung zu bringen; vgl. z. B. Urteile vom 27. September 1989 in der Rechtssache 9/88 (Lopes da Veiga, Slg. 1989, 2989, Randnr. 10) in bezug auf die Freizügigkeit der Arbeitnehmer und vom 27. März 1990 in der Rechtssache C-113/89 (Rush Portuguesa, Slg. 1990, I-1417, Randnr. 13) auf dem Gebiet des freien Dienstleistungsverkehrs. Vgl. auch Urteil vom 30. Mai 1989 in der Rechtssache 305/87 (Kommission/Griechenland, Slg. 1989, 1461, Randnrn. 15 bis 27) in bezug auf die Freizügigkeit der Arbeitnehmer.

gehört. Dieses Kapitel enthält u. a. eine Sonderregelung für die Anwendung internationaler Übereinkünfte, die die Gemeinschaft mit Drittländern geschlossen hat, auf die Republik Finnland [16].

43. Die einzige Bestimmung des Kapitels IV, die nicht die auswärtigen Beziehungen betrifft, ist Artikel 101, wonach die Republik Finnland für Styrol [17] ein jährliches zollfreies Kontingent bis zum 31. Dezember 1999 eröffnen kann. Allerdings handelt es sich, dies möchte ich wiederholen, im vorliegenden Fall um eine Sonderbestimmung, die entgegen Artikel 99 ausdrücklich bestimmte Beschränkungen für die Anwendung der Ausnahme vorsieht, um den Grundsatz des freien Warenverkehrs nicht zu beeinträchtigen [18]. Im übrigen bestand in jenem Fall eine Sonderbestimmung für die Ausfuhr bestimmter Waren aus Finnland in andere Mitgliedstaaten [19].

44. Die finnische Regierung trägt sodann eine Reihe von Argumenten aufgrund einer teleologischen Auslegung des Artikels 99 der Beitrittsakte vor. Sie macht zunächst geltend, daß die in Artikel 99 geregelte Ausnahme in bezug auf die Republik Finnland zu dem Zweck zugelassen worden sei, die Anpassung empfindlicher gewerblicher Sektoren beim Beitritt zu erleichtern und der Republik Finnland Gelegenheit zu geben, stufenweise ihre früheren Schutzzölle abzubauen [20]. Diese Ausnahme würde einen Schutz dieser empfindlichen Sektoren nicht zulassen, wenn es unmöglich wäre, auch Zölle auf Waren aus Drittländern zu erheben, die über einen anderen Mitgliedstaat eingeführt würden. Denn wenn es möglich wäre, die Erhebung dieser Ergänzungszölle durch Einfuhr der Ware über einen anderen Mitgliedstaat zu umgehen, würden Waren aus Drittländern niemals unmittelbar nach Finnland eingeführt werden.

45. Auch sei es möglich, daß Waren aus Drittländern, die für Finnland bestimmt seien, in einem anderen Mitgliedstaat verzollt und sodann nach Finnland eingeführt würden. Diese Vorgehensweise würde zu einer Störung des Handelsverkehrs und zu einer Verfälschung des Wettbewerbs führen, was gegen das Ziel der Schaffung eines Binnenmarktes verstieße, der darin bestehe, allen Wirtschaftsteilnehmern die gleichen

16 — Es handelt sich um die Artikel 100 und 102 bis 105 der Beitrittsakte.

17 — Eine Art Kohlenwasserstoff, der bei der Herstellung zahlreicher Kunststoffe verwendet wird.

18 — Nach Artikel 101 Absatz 1 kann die Republik Finnland ein jährliches zollfreies Kontingent für Styrol in Höhe von 21 000 t bis zum 31. Dezember 1999 eröffnen, sofern die betreffenden Waren a) im Hoheitsgebiet der Republik Finnland in den zollrechtlich freien Verkehr übergeführt und dort verbraucht werden oder dort durch Umwandlung Gemeinschaftsursprung erhalten und b) gemäß den einschlägigen Gemeinschaftsbestimmungen über die besondere Verwendung unter zollamtlicher Überwachung bleiben.

19 — Nach Artikel 101 Absätze 2 und 3 findet Absatz 1 nur dann Anwendung, wenn eine von den zuständigen finnischen Behörden ausgestellte Lizenz, wonach die betreffenden Waren in den Anwendungsbereich des Absatzes 1 fallen, vorgelegt wird, die der Zollanmeldung für die Überführung in den freien Verkehr als Nachweis beigefügt ist. Ferner ergreifen die Kommission und die zuständigen finnischen Behörden alle Maßnahmen, die erforderlich sind, um sicherzustellen, daß der Endverbrauch der betreffenden Ware oder die Umwandlung, durch die sie Gemeinschaftsursprung erhält, im Hoheitsgebiet der Republik Finnland stattfindet.

20 — Wie die finnische Regierung selbst erwähnt (Nr. 11 ihrer schriftlichen Erklärungen), überstiegen die auf bestimmte Waren aus Drittländern erhobenen Zölle diejenigen des Gemeinsamen Zolltarifs tatsächlich um 20 %.

Wettbewerbsbedingungen zu gewährleisten [21].

46. Zu dieser Frage räumt die Kommission unter Hinweis auf den Grundsatz, daß Artikel 99 der Beitrittsakte nicht für Waren aus Drittländern gelte, die sich in der Gemeinschaft im freien Verkehr befänden und die dann nach Finnland eingeführt würden, ein, daß sich die von ihr gewählte Auslegung in die Systematik der Angleichung des von der Republik Finnland festgesetzten Zolltarifs an denjenigen der Gemeinschaft einfüge. Artikel 99 setze für eine Übergangszeit die höchste Abweichung zwischen den beiden Tarifen fest, die Finnland unter dem Gesichtspunkt des Kosten-Nutzen-Verhältnisses verwenden dürfe. Geringfügige Abweichungen zwischen den beiden Tarifen sollten Umleitungen der Handelsströme verhindern, indem sie gleichzeitig den empfindlichen gewerblichen Sektoren Schutz und Anreiz böten, sich schnell der neuen Realität in der Gemeinschaft anzupassen.

47. Ich denke, daß die erhebliche Steigerung der Gefahr der Umleitung von Handelsströmen, die dadurch entsteht, daß die Republik Finnland nach ihrem Beitritt zu den Gemeinschaften keine Kontrolle über die Binnengrenzen der Gemeinschaft mehr ausüben kann, nicht genügt, um die Festlegung des nach nationalem Recht erhobenen streitigen Zolles zu rechtfertigen, da seine Erhebung im unmittelbaren Widerspruch zu einem Grundprinzip des Vertrages stünde.

48. Ich denke auch, daß im vorliegenden Fall keine Beeinträchtigung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Wirtschaftsteilnehmern vorliegt, die auf eine zollrechtlich unterschiedliche Behandlung von unmittelbar nach Finnland eingeführten Waren aus Drittländern und solchen Waren zurückzuführen wäre, die bereits in einem anderen Mitgliedstaat in den freien Verkehr gelangt sind und sodann nach Finnland eingeführt werden. Denn im vorliegenden Fall werden unterschiedliche Sachverhalte unterschiedlich behandelt, was nach dem Gemeinschaftsrecht nicht verboten ist.

49. Schließlich sucht die finnische Regierung ihren Standpunkt durch Rückgriff auf eine historische Auslegung von Artikel 99 zu untermauern. So macht sie geltend, die von ihr gewählte Auslegung stütze sich auf Anhaltspunkte, die auf die Phase der Verhandlungen über ihren Beitritt zu den Gemeinschaften zurückgingen. Zu Beginn der Verhandlungen mit der Kommission sei die Republik Finnland bestrebt gewesen, Grenzkontrollen eine bestimmte Zeit lang beizubehalten. Dies sei ihr jedoch nicht gelungen, und so hätten sich die neuen Mitgliedstaaten verpflichtet, die Grenzkontrollen gegenüber den anderen Mitgliedstaaten aufzuheben.

50. Die finnische Regierung beruft sich im übrigen auf eine gemeinsame Erklärung der damaligen Mitgliedstaaten, die eine schriftliche Bedingung enthalten habe, wonach die Anwendung der Übergangszölle nicht dazu ermächtige, Kontrollmaßnahmen an den innergemeinschaftlichen bzw. Binnengrenzen einzuführen. Diese Bedingung würde gegenstandslos, wenn sich die Möglichkeit, daß die Republik Finnland höhere als im Gemeinsamen Zolltarif vorgesehene Zölle verlange,

21 — Die finnische Regierung erläutert (in Nr. 13 ihrer schriftlichen Erklärungen), daß in Ermangelung eines einheitlichen Außentarifs im Verkehr mit Drittländern die Durchführung des Verbotes von Zöllen auf dem Binnenmarkt, die den zweiten Aspekt der Zollunion darstelle, nicht ohne Störung des Handelsverkehrs möglich wäre.

nicht auf die Einfuhr von unmittelbar aus Drittländern stammenden Erzeugnissen nach Finnland erstrecke.

51. Für KappAhl Oy stellen die Angaben über den Ablauf der Beitrittsverhandlungen, die Stellungnahmen der Beteiligten an diesen Verhandlungen und die persönlichen Ansichten von Beamten der Kommission zu der Frage, auf die sich die finnische Regierung berufe, insoweit Quellen dar, die nur der finnischen Regierung zur Verfügung stünden. Daher könnten diese Elemente, die nur der finnischen Regierung zur Verfügung stünden, nicht für die Zwecke der Auslegung von Artikel 99 der Beitrittsakte herangezogen werden, da sonst der Grundsatz der „Waffengleichheit" in gerichtlichen Verfahren, der in Artikel 6 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten verankert sei, verletzt würde.

52. Dem Vorbringen der finnischen Regierung kann nicht gefolgt werden.

53. Ich denke, daß die Elemente, die im Zusammenhang mit Auskünften über den Ablauf der Verhandlungen zwischen der Republik Finnland und der Gemeinschaft stehen, nicht für die Zwecke der Auslegung einer Bestimmung der Beitrittsakte herangezogen werden können, da sie im Wortlaut der ausgelegten Bestimmung nicht zum Ausdruck gekommen sind. Unter diesem Gesichtspunkt genügt der Hinweis, daß der Gerichtshof wiederholt entschieden hat, daß Erklärungen, die bei vorbereitenden Arbeiten, die zum Erlaß eines Rechtsakts führen, in ein Protokoll des Rates aufgenommen werden, „bei der Auslegung ... nicht berücksichtigt werden [können], wenn der Inhalt der Erklärungen im Wortlaut der fraglichen Bestimmung keinen Ausdruck gefunden und somit keine rechtliche Bedeutung hat" [22].

54. Die Kommission hat mitgeteilt, daß die Ständige Vertretung Finnlands im Laufe der Verhandlungen die Einführung eines Gemeinschaftsverfahrens gefordert habe, das dazu bestimmt sei, der Gefahr einer Umleitung der Handelsströme zu begegnen, daß jedoch kein derartiges Verfahren eingeführt worden sei. Da dem Antrag der Republik Finnland nicht entsprochen worden sei, habe die Ständige Vertretung ausdrücklich verlangt, auf Erzeugnisse aus Drittländern, die über das Gebiet eines anderen Mitgliedstaats nach Finnland eingeführt würden, eine Abgabe in Höhe des Unterschieds zwischen dem nationalen und dem Gemeinschaftstarif erheben zu können. Wie die Kommission zu Recht ausführt, wäre das Bestehen eines unterschiedlichen Zolltarifs allerdings zwangsläufig mit Kontrollsystemen und mit der Einführung eines Schutzmechanismus verbunden. Die Gemeinschaft hat der Republik Finnland jedoch keine Ausnahme von einer solchen Geltung bewilligt.

55. Im übrigen wird die Möglichkeit, eine differenzierte tarifliche Behandlung für bestimmte Waren, die nach Finnland einge-

22 — Vgl. Urteile vom 13. Februar 1996 in den Rechtssachen C-197/94 und C-252/94 (Bautiaa und Société française maritime, Slg. 1996, I-505, Randnr. 51), vom 26. Februar 1991 in der Rechtssache C-292/89 (Antonissen, Slg. 1991, I-745, Randnr. 18) und vorher das Urteil vom 30. Januar 1985 in der Rechtssache 143/83 (Kommission/Dänemark, Slg. 1985, 427, Randnr. 13).

führt werden, nachdem sie in einem anderen Mitgliedstaat zum freien Verkehr abgefertigt wurden, weder in der ursprünglichen Antwort der Kommission auf den erwähnten Antrag der Ständigen Vertretung Finnlands noch im Wortlaut der Beitrittsakte ausdrücklich und unbestreitbar erwähnt.

57. Dieser gemeinsame Standpunkt fand dann seinen Niederschlag in folgendem Artikel 153 der Beitrittsakte:

„Um das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes nicht zu behindern, darf die Durchführung der innerstaatlichen Vorschriften der neuen Mitgliedstaaten während der in dieser Akte vorgesehenen Übergangszeiten nicht zu Grenzkontrollen zwischen den Mitgliedstaaten führen."

56. Hingegen verabschiedete die Gemeinschaft im Oktober 1993 folgenden gemeinsamen Standpunkt [23]: „Die Gemeinschaft kann es hinnehmen, daß Finnland seine Zölle für die im Anhang aufgeführten Waren, deren Satz höher ist als der Satz aufgrund des Gemeinsamen Zolltarifs, nach dem Beitritt drei Jahre lang beibehält, wobei davon ausgegangen wird, daß diese Beibehaltung nicht zu Kontrollen an den Binnengrenzen führen darf. Im übrigen fordert die Gemeinschaft Finnland auf, die Möglichkeit ins Auge zu fassen, diese Übergangszeit für eine schrittweise Annäherung der erwähnten Sätze an den Gemeinsamen Zolltarif zu nutzen." [24]

58. Da die Gemeinschaft die Einführung des von der Republik Finnland im Laufe der Verhandlungen vorgeschlagenen gemeinschaftlichen Kontrollsystems abgelehnt hat, schließt die Kommission aus diesem Umstand, daß die einzige wirkliche Alternative die sei, daß entweder Kontrollen an den Binnengrenzen eingerichtet würden, was die Gemeinschaft ausdrücklich abgelehnt habe, oder daß die Gefahr der Umleitung von Handelsströmen bestehe.

59. Indessen bin ich der Ansicht, daß die Gefahr einer Umleitung von Handelsströmen letzten Endes als weniger schwerwiegend anzusehen wäre als die Gefahr, daß in unüberlegter Weise ein Defekt bei der Beachtung einer Grundfreiheit, nämlich des freien Warenverkehrs, durch eine weite Auslegung von Artikel 99 der Beitrittsakte, der wegen seines Ausnahmecharakters streng auszulegen ist, geduldet würde. Eine weite Auslegung könnte als Trojanisches Pferd dienen, mit dem das gemeinschaftsrechtliche Grund-

23 — Die Schreiben der Ständigen Vertretung Finnlands vom 10. Mai 1993 und vom 1. Juni 1993 sind in den Anlagen III und IV zu den schriftlichen Erklärungen der Kommission enthalten. Der gemeinsame Standpunkt der Gemeinschaft wurde vom Ausschuß der Ständigen Vertreter in seiner Sitzung vom 27. Oktober 1993 verabschiedet. Dieses Dokument ist den schriftlichen Erklärungen der Kommission als Anlage IV beigefügt.

24 — Dies geht im übrigen auch aus dem Schreiben Nr. 14923 der zuständigen Stelle der Kommission vom 15. Dezember 1995 an die Ständige Vertretung Finnlands bei den Gemeinschaften hervor, mit dem die Kommission der finnischen Regierung mitteilte, daß Artikel 99 der Beitrittsakte keine solche Ausnahme vom Grundprinzip des freien Warenverkehrs zulasse, und sie aufforderte, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um den in der Beibehaltung des Gesetzes Nr. 1255/94 liegenden Verstoß Finnlands gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 9 des Vertrages abzustellen. Die finnische Regierung erklärte mit Schreiben vom 25. März 1996, sie teile den Standpunkt der Kommission in bezug auf die Auslegung von Artikel 99 nicht, habe jedoch aus praktischen Gründen beschlossen, die streitige Bestimmung des Gesetzes Nr. 1255/94 aufzuheben.

prinzip des freien Warenverkehrs, das im Vertrag verankert ist, umgangen wird.

60. Daher kann Artikel 99 der Beitrittsakte, ausgelegt im Licht der Artikel 9, 10, 12 und 13 des Vertrages, nicht die Einführung oder Beibehaltung eines Zolles rechtfertigen, wie er im finnischen Gesetz Nr. 1255/94 vorgesehen ist, der für Waren aus Drittländern gilt, die sich in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaft im freien Verkehr befinden und die dann nach Finnland eingeführt werden.

Ergebnis

61. Die Analyse, die ich vorgenommen habe, veranlaßt mich, dem Gerichtshof vorzuschlagen, die Vorlagefrage des Uudenmaan lääninoikeus wie folgt zu beantworten:

Artikel 99 der Akte über die Bedingungen des Beitritts der Republik Österreich, der Republik Finnland und des Königreichs Schweden und die Anpassungen der die Europäische Union begründenden Verträge in der Fassung des Beschlusses 95/1/EG, Euratom, EGKS des Rates der Europäischen Union vom 1. Januar 1995 zur Anpassung der Dokumente betreffend den Beitritt neuer Mitgliedstaaten zur Europäischen Union ist dahin auszulegen, daß er nicht für Waren aus Drittländern gilt, die in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaft zum freien Verkehr abgefertigt und aus diesem Mitgliedstaat nach Finnland eingeführt worden sind.