SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS CLAUS GULMANN
vom 2. Februar 1994 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Das Finanzgericht Bremen hat eine Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt, die auf einem Rechtsstreit zwischen der deutschen Firma Ospig Textil-Gesellschaft (im folgenden: Klägerin) und dem Hauptzollamt Bremen-Freihafen beruht. Der Rechtsstreit entstand in der Folge einer Entscheidung der Zollbehörden, in den Zollwert von Waren, die die Klägerin eingeführt hatte, die Kosten für den Erwerb von Exportlizenzen (im folgenden: Quotakosten) einzubeziehen.

2. Die Rechtssache steht in engem Zusammenhang mit einer Rechtssache, an der ebenfalls die vorliegende Klägerin und die deutschen Zollbehörden beteiligt waren und in der der Gerichtshof am 9. Februar 1984 ein Urteil erließ (im folgenden: Urteil Ospig) [1].

Im Urteil Ospig ging es um die Frage, inwieweit Quotakosten im Zusammenhang mit dem Kauf von Textilien in Hongkong, wo Exportlizenzen legal gehandelt werden, in den Zollwert einzubeziehen sind. Der Gerichtshof kam zu dem Ergebnis, daß derartige Quotakosten nicht zum Zollwert der in die Gemeinschaft eingeführten Waren im Sinne der Verordnung (EWG) Nr. 1224/84 des Rates vom 28. Mai 1980 über den Zollwert der Waren [2] gehören.

3. In der vorliegenden Rechtssache geht es um die Frage, ob dieses Ergebnis auch für Quotakosten im Zusammenhang mit Einfuhren aus Taiwan gilt, wo Exportlizenzen nicht legal gehandelt werden.

4. Die in der vorliegenden Rechtssache zur Vorabentscheidung vorgelegte Frage hat folgenden Wortlaut:

Gehören Quotakosten, die für den Erwerb von Exportkontingenten entstehen, auch dann nicht zum Zollwert der in die Gemeinschaft importierten Waren im Sinne der Vorschriften der Verordnung (EWG) Nr. 1224/80 des Rates vom 28. Mai 1980 (ABl. L 134, S. 1), wenn in dem betreffenden

* Originalsprache: Dänisch.

1 — Rechtssache 7/83, Slg. 1984, 609.

2 — (ABl. L 134, S. 1) in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 3193/80 vom 8.12.1980 (ABl. L 333, S. 1).

Exportland — hier Taiwan — Exportlizenzen nicht legal gehandelt werden?

5. Die maßgeblichen Vorschriften der Zollwertverordnung sind nach Erlaß des Urteils Ospig nicht geändert worden. Artikel 3 Absatz 1 bestimmt: „Der nach diesem Artikel ermittelte Zollwert eingeführter Waren ist der ‚Transaktionswert', das heißt der für die Waren bei einem Verkauf zur Ausfuhr in das Zollgebiet der Gemeinschaft tatsächlich gezahlte oder zu zahlende Preis, gegebenenfalls nach Berichtigung gemäß Artikel 8, unter der Voraussetzung ..."

Artikel 3 Absatz 3 Buchstabe a lautet: „Der tatsächlich gezahlte oder zu zahlende Preis ist die vollständige Zahlung, die der Käufer an den Verkäufer oder zu dessen Gunsten für die eingeführten Waren entrichtet oder zu entrichten hat, und schließt alle Zahlungen ein, die als Bedingung für das Kaufgeschäft über die eingeführten Waren vom Käufer an den Verkäufer oder vom Käufer an einen Dritten zur Erfüllung einer Verpflichtung des Verkäufers tatsächlich entrichtet werden oder zu entrichten sind ..."

Nach Artikel 8, auf den Artikel 3 Absatz 1 verweist, ist dem für die eingeführten Waren „tatsächlich gezahlten oder zu zahlenden Preis" eine Reihe von Kosten hinzuzurechnen, die wirtschaftlich betrachtet Zusatzkosten zu diesem Preis sind. Artikel 8 enthält eine abschließende Aufzählung der Kosten, die bei der Festsetzung des Zollwerts berücksichtigt werden können; die Quotakosten fallen nicht hierunter.

6. Die Quoten haben ihre Grundlage in den zu Beginn der siebziger Jahre im Rahmen des GATT abgeschlossenen sogenannten Allfaserabkommen. Hintergrund dieser Abkommen war die Fähigkeit der Entwicklungsländer und der jungen Industrieländer zur billigen Herstellung von Textilien, deren Ausfuhr die Textilproduktion der Industrieländer bedrohte. Die Abkommen sollten die Textilindustrie der Entwicklungsländer fördern, gleichzeitig aber deren Ausfuhr in die Industrieländer begrenzen, damit diese in einem abgestimmten Tempo die erforderlichen strukturellen Reformen ihrer Textilindustrien durchführen konnten. Hauptinstrument zur Erreichung dieses Ziels sind bilaterale Abkommen, aufgrund deren die Einfuhr von Textilien quantitativ begrenzt wird.

7. Die Gemeinschaft ist mit einer großen Zahl von Drittländern, darunter auch Hongkong, derartige Abkommen eingegangen. Was Taiwan angeht, wurde ein Abkommen mit der Handelsorganisation „Taiwan Textile Organisation" geschlossen. Die Abkommen setzen für verschiedene Kategorien von Textilien die Mengen fest, die in jedem Jahr aus den betreffenden Drittländern eingeführt werden können. Die Vertragspartner der Gemeinschaft legen selbst fest, wie die Quoten unter den Exporteuren dieser Länder aufgeteilt werden. Für den in der vorliegenden Rechtssache maßgeblichen Zeitraum finden sich die Einfuhrregeln der Gemeinschaft in der Verordnung (EWG) Nr. 4134/86 des

Rates über die Einfuhrregelung für bestimmte Textilwaren mit Ursprung in Taiwan [3] und in der Verordnung (EWG) Nr. 4136/86 des Rates über die gemeinsame Einfuhrregelung für bestimmte Textilwaren mit Ursprung in Drittländern [4].

8. Wie in der ersten Rechtssache Ospig festgestellt wurde, ist es in Hongkong die dortige Handelskammer, die jährlich das Exportkontingent gemäß den Exportmengen im Vorjahr in Quoten für die Textilwarenhersteller und -händler aufteilt. Die Quoten sind übertragbar; ihr Wert richtet sich nach Angebot und Nachfrage. Gegen Ende des Jahres, wenn die Exportkontingente fast ausgeschöpft sind, können die Quotakosten beträchtliche Höhen erreichen, während sie in den vorangehenden Monaten kaum ins Gewicht fallen. Exporteure in Hongkong, die ihre Quoten ausgeschöpft haben und freie Quoten ankaufen müssen, um eine Ausfuhrlizenz beantragen und die Aufträge von Unternehmen in der Gemeinschaft ausführen zu können, stellen letzteren die Quotakosten gesondert in Rechnung.

9. In der vorliegenden Rechtssache geht es um eine von der Klägerin im März 1989 vorgenommene Einfuhr von 1 000 Blousons aus Mischgewebe. Als Zollwert meldete die Klägerin den Nettopreis von 30 000 DM an, der ihr von dem taiwanesischen Verkäufer und Hersteller, der Bai Lucky Industrial Co. Ltd, in Rechnung gestellt worden war. Die Quotakosten von 7 000 DM, die die Klägerin direkt an die als selbständiger Agent auftretende Taipan Oceanic Co. Ltd, die die Ausfuhr durchführte, gezahlt hatte, waren im Zollwert nicht mitgerechnet. Die deutschen Zollbehörden stimmten der von der Klägerin unterlassenen Einbeziehung der Quotakosten in den Zollwert nicht zu und forderten von ihr die Zahlung von 5 187,77 DM Zoll, der auf der Grundlage des Nettopreises der Waren zuzüglich Quotakosten berechnet war. Die Klägerin legte gegen den Zollbescheid Einspruch ein, den sie u. a. mit dem Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache Ospig begründete. Die deutschen Behörden machten demgegenüber geltend, das Urteil könne gewiß als Beleg dafür angeführt werden, daß derartige Kosten nicht in den Zollwert der betreffenden Ware einzubeziehen seien, allerdings nur insoweit, als die Quoten nach dem Recht des betreffenden Exportlandes übertragbar seien; da es in Taiwan keine rechtlich abgesicherte Überlassung von Quoten gebe, müßten die entstandenen Kosten in den Zollwert der Waren einbezogen werden.

10. Wie sich aus der vorliegenden Rechtssache und ja auch schon aus der ersten Rechtssache Ospig ergibt, kann es für den betroffenen Unternehmer von erheblichem wirtschaftlichen Interesse sein, ob die Quotakosten in den Zollwert einzubeziehen sind. Bei den fraglichen Textilien geht es um einen relativ hohen Zoll, und die Quotakosten können jedenfalls zu bestimmten Zeitpunkten und unter bestimmten Umständen einen relativ großen Teil des Gesamtpreises der Waren ausmachen.

3 — ABl. 1986, L 386, S. 1.
4 — ABl. 1986, L 387, S. 42.

11. Aus der ersten Rechtssache Ospig ergibt sich, daß der zur Beratung bei der Durchführung der Zollwertverordnung eingesetzte Ausschuß in einer nicht verbindlichen Stellungnahme festgelegt hat, daß Quotakosten, die der *Gemeinschaftsimporteur* zahlt, wenn er *selbst unmittelbar bei einem Dritten* die erforderliche Ausfuhrlizenz erwirbt, nicht in den Zollwert einzubeziehen sind.

Der Gerichtshof lehnte es in seinem Urteil in der Rechtssache Ospig ab, aus dieser Stellungnahme den Umkehrschluß zu ziehen, und entschied, daß „die vom Ausschuß für den Zollwert vorgeschlagene Lösung ebenfalls angebracht ist, wenn der *Exporteur/Verkäufer, der über keine Quoten mehr verfügt, sich diese selbst bei einem Dritten besorgt* und sie dem Käufer in Rechnung stellt. Eine andere Beurteilung würde zu einer nicht gerechtfertigten Ungleichbehandlung der Importeure in der Gemeinschaft führen, obwohl diese sich in vergleichbaren Situationen befinden; sie würde deshalb dem von der Verordnung Nr. 1224/80 des Rates eingeführten gerechten, einheitlichen und neutralen System für die Bewertung von Waren zuwiderlaufen" (Randnr. 17; Hervorhebung durch den Verfasser).

12. Wie sich aus der vorliegenden Rechtssache und der Rechtssache C-340/93, Thierschmidt/Hauptzollamt Essen, die noch beim Gerichtshof anhängig ist, ergibt, gehen die deutschen Zollbehörden davon aus, daß die in der ersten Rechtssache Ospig gefundene Lösung nur gilt, wenn dem Käufer oder Verkäufer für den Erwerb freier und nach dem Recht des Exportlandes übertragbarer Exportlizenzen eines Dritten Kosten entstanden sind.

13. Es wird also verlangt, daß es nach dem Recht des Exportlandes *zulässig ist, derartige Exportlizenzen zu übertragen*. Darüber hinaus *dürfen nur Kosten für den Erwerb von Lizenzen eines Dritten* (Kosten für sogenannte *Fremdquoten*) abgezogen werden. Dies bedeutet, daß Kosten für sogenannte Eigenquoten, d. h. Kosten, die dem Exporteur, der die Ausfuhr aufgrund von Quoten durchgeführt hat, die ihm unmittelbar zugeteilt wurden, faktisch für die Zuteilung der Quoten entstanden sind oder die er berechnet hat, um den allgemeinen Marktwert der Lizenzen abzudecken, nicht abgezogen werden dürfen.

14. Die Forderung der Zollbehörden nach Übertragbarkeit der Lizenzen wurde vom Finanzgericht Bremen in einem am 12. Juni 1990 ergangenen Urteil gebilligt. Inzwischen sind dem Gericht jedoch Zweifel an der Richtigkeit dieses Ergebnisses gekommen, so daß es in der vorliegenden Rechtssache eine entsprechende Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt hat.

15. In der bereits genannten Rechtssache C-340/93, Thierschmidt, handelt es sich um eine Vorlage des Finanzgerichts Düsseldorf, die insbesondere die Frage betrifft, inwieweit Kosten für Eigenquoten in den Zollwert einzubeziehen sind.

Die Rechtssache Thierschmidt, in der es um Ausfuhren sowohl aus Hongkong als auch aus Taiwan geht und die sowohl die Kosten für Eigenquoten als auch für Fremdquoten betrifft, enthält nun auch eine Frage danach,

inwieweit das Ergebnis des Urteils in der ersten Rechtssache Ospig auch für Ausfuhren aus Taiwan gilt. Im Unterschied zum Finanzgericht Bremen geht das Finanzgericht Düsseldorf aufgrund der ihm vorliegenden Angaben davon aus, daß der Handel mit Exportlizenzen in Taiwan legal ist. Wenn es die Frage gleichwohl vorgelegt hat, so deswegen, weil es Zweifel daran hat, ob es für die Bestimmung des Zollwerts von Bedeutung sein kann, daß die für die Einfuhr aus Taiwan geltenden Regeln — die Verordnung Nr. 4134/86 — sich von den allgemeinen Regeln für Einfuhren aus Drittländern — die Verordnung Nr. 4136/86 — insoweit unterscheiden, als in der erstgenannten Verordnung keine sogenannte doppelte Kontrolle wie in der zweiten Verordnung vorgesehen ist, d. h. daß die erstgenannte Verordnung nicht ausdrücklich bestimmt, daß im Ausfuhrstaat eine Exportlizenz ausgestellt werden muß und daß bei der Einfuhr in die Gemeinschaft eine Importlizenz vorliegen muß, die von den Behörden des Einfuhrstaats ausgestellt sein muß, wozu wiederum die Vorlage einer Ausfuhrlizenz erforderlich ist.

16. Wir befinden uns also in einer Situation, daß ein und dieselbe grundlegende Frage — nämlich ob Kosten für Fremdquoten *bei der Ausfuhr aus Taiwan* in den Zollwert einzubeziehen sind — von zwei deutschen Finanzgerichten vorgelegt worden ist, von denen das eine den Handel mit Quoten für illegal hält, während das andere ihn für legal hält.

Gleichzeitig ist es so, daß das Finanzgericht Bremen den bestehenden Unterschieden in der Kontrollregelung der Gemeinschaft keine Bedeutung beimißt, während diese Unterschiede gerade die Grundlage für die Frage des Finanzgerichts Düsseldorf darstellen.

17. In der Rechtssache Thierschmidt sind schriftliche Erklärungen u. a. von der Firma Thierschmidt und der Kommission abgegeben worden, die vortragen, es gebe keinen Anlaß, den unterschiedlichen Kontrollregeln Bedeutung beizumessen; dies ist schon von daher verständlich, als die deutschen Behörden den vorliegenden Angaben zufolge Einfuhren aus Taiwan, soweit hier von Interesse, genauso behandeln wie Einfuhren aufgrund der allgemeinen Einfuhrregelung nach der Verordnung Nr. 4136/86.

18. Von daher könnte es naheliegen, die beiden Rechtssachen gemeinsam zu behandeln, auch für die Zwecke meiner Schlußanträge.

19. Ich habe es jedoch für vertretbar gehalten, meine Schlußanträge in der vorliegenden Rechtssache bereits jetzt zu halten.

20. Die Vorlagefrage geht von der Annahme aus, daß der Handel mit Exportlizenzen im Ausfuhrland illegal ist. Diese Annahme muß

der Gerichtshof in der vorliegenden Rechtssache zugrunde legen.

21. In der vorliegenden Rechtssache gibt es keine näheren Angaben dazu, welche Rechtsfolgen damit verbunden sind, daß der Handel mit Exportlizenzen nach den Vorschriften des Exportlandes unzulässig ist, u. a., ob ein etwaiger illegaler Handel zivilrechtliche und/oder strafrechtliche Folgen hat. Demgegenüber steht fest, daß das Finanzgericht Bremen im Vorlagebeschluß davon ausgegangen ist, daß die Rechtssache Kosten für Fremdquoten betrifft, d. h. daß der Exporteur diese tatsächlich beim Kauf der Exportlizenz von einem Dritten gezahlt hat.

22. Die Kommission hat meiner Meinung nach zutreffend geltend gemacht, es gebe keinen Grund dafür, die Tragweite des im Urteil Ospig gefundenen Ergebnisses einzuschränken, nur weil im konkreten Fall der Erwerb womöglich nicht legal sei.

23. Das Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache Ospig enthält meines Erachtens nichts, was für eine solche Einschränkung sprechen würde.

24. Das Urteil stellt keine ausdrückliche Voraussetzung auf, nach der der Erwerb legal sein muß. Auch die Begründung des Urteils stützt eine solche Annahme nicht. Die Begründung des Gerichtshofes ging dahin, daß „das System der Export-und Importlizenzen Teil der Gemeinschaftsregelung ist, mit der Einfuhren von Textilwaren mit Ursprung in bestimmten Drittländern in die Gemeinschaft einer Genehmigungspflicht und bestimmten Höchstmengen unterworfen wurden" und daß diese Regelung „lediglich eine Kontrolle der aus bestimmten Drittländern eingeführten Mengen von Textilwaren [bezweckt] und ... damit ein ganz anderes Ziel als die geänderte Verordnung Nr. 1224/80 [verfolgt], mit der ein gerechtes, einheitliches und neutrales System für die Bewertung von Waren im Hinblick auf die Anwendung des Gemeinsamen Zolltarifs errichtet werden sollte. Die Verordnung Nr. 1224/80 ist also ohne Bezugnahme auf die Regelung über das System der Export- und Importlizenzen anzuwenden." (Randnrn. 13 und 14). In dieser Begründung wird den Umständen, unter denen der Handel mit Exportlizenzen erfolgt, keine Bedeutung beigemessen.

25. Wirtschaftlich gesehen gibt es, wie die Kommission ausgeführt hat, keinen Unterschied zwischen dem Fall des legalen Handels mit Exportlizenzen und dem des illegalen Handels mit Exportlizenzen. In beiden Fällen haben die Importeure einen bestimmten Betrag zu zahlen, um die Einfuhr vornehmen zu können. Die Höhe dieses Betrags hängt von den Verhältnissen auf dem betreffenden Markt ab und kann daher auch für gleichartige Waren unterschiedlich sein, je nachdem, um welches Drittland es geht. Deswegen muß der Eigenwert der Waren (Transaktionswert/Rechnungsbetrag) — der im übrigen dem im Ausgangsverfahren vorgelegten Gutachten zufolge in der ganzen Welt mehr oder weniger derselbe ist — als Zollwert benutzt werden. Jede andere Lösung würde, wie der Gerichtshof es im Urteil Ospig ausdrückte, „zu einer nicht gerechtfertigten Ungleichbehandlung der Importeure in der Gemeinschaft führen, obwohl diese sich in vergleichbaren Situationen befinden". Eine unterschiedliche Behandlung der betreffenden Waren, je nachdem, aus welchem Drittland sie eingeführt werden, stünde im Widerstreit zu dem von

der Zollwertverordnung verfolgten Ziel, die einheitliche Anwendung dieser Verordnung auf die Einfuhr sämtlicher Waren zu gewährleisten [5].

Die Gründe, die der Gerichtshof im Urteil Ospig angeführt hat, sprechen somit gegen eine Unterscheidung zwischen legalem und illegalem Quotenhandel.

26. Es ist klar, daß es im vorliegenden Fall schwieriger sein wird, den Nachweis zu führen, daß tatsächlich für eine Quote bezahlt worden ist, die in dem betreffenden Ausfuhrland nicht gehandelt werden darf. Es ist — wie das vorlegende Gericht ausgeführt hat — denkbar, daß die behaupteten Quotakosten in Wirklichkeit eine Provision oder eine andere Gegenleistung an einen Vermittler in Verbindung mit dem Ausfuhrgeschäft darstellen, die rechtlich gemäß Artikel 8 der Zollwertverordnung in den Zollwert einbezogen werden muß. Wie die Kommission zutreffend ausgeführt hat, trägt der Importeur jedoch die Beweislast dafür, daß es sich wirklich um Quotakosten handelt, und im Falle eines Zweifels können die Zollbehörden unter Hinweis auf Artikel 10 der Zollwertverordnung die Vorlage aller für die Klärung der Frage erforderlichen Unterlagen verlangen.

27. Aus Gründen der Vollständigkeit ist noch auf das Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache C-219/88, Malt [6], einzugehen, weil das Finanzgericht Bremen in seinem Vorlagebeschluß die Auffassung vertreten hat, dieses Urteil lasse sich womöglich dafür heranziehen, um einer Unterscheidung zwischen legalem und illegalem Quotenhandel Bedeutung beizumessen.

28. Im Urteil Malt legte der Gerichtshof die Zollwertverordnung so aus, daß Beträge, die neben dem Warenpreis an den Verkäufer gezahlt werden, um die Kosten für die Erteilung der Echtheitsbescheinigungen zu dekken, die erforderlich sind, um Rindfleisch im Rahmen des Gemeinschaftszollkontingents abschöpfungsfrei einführen zu können, als Teil des Zollwerts anzusehen sind. Begründet wurde dies damit, daß zwischen der Bescheinigung und der entsprechenden Ware ein „untrennbarer Zusammenhang" bestehe. Der Unterschied zwischen den fraglichen Echtheitsbescheinigungen und Exportlizenzen liege darin, daß „letztere ... nicht im Zusammenhang mit einem konkreten Kaufvertrag [stehen], sondern mit einer bestimmten Warenkategorie und [daß sie] ... unabhängig von den Waren verkauft werden [können]", wogegen eine Echtheitsbescheinigung sich nur auf eine bestimmte Warenpartie beziehe. Die Feststellung des Gerichtshofes in Randnummer 14 des Urteils Malt, wonach Echtheitsbescheinigungen „anders als im Rahmen der Quotenregelung für Textilwaren ... nicht rechtmäßigerweise Gegenstand eines Handels sein [können], der von dem Handel mit den Waren, auf die sie sich beziehen, zu trennen wäre", bezieht sich nur auf diesen Unterschied zwischen den beiden Dokumenten und schließt daher nicht aus, die im Urteil Ospig gefundene Lösung auch auf Quotakosten in Verbindung mit einem etwaigen illegalen Handel mit Exportlizenzen anzuwenden.

5 — Siehe die achte Begründungserwägung dieser Verordnung.

6 — Urteil vom 28.3.1990 (Slg. 1990, I-1481).

Ergebnis

29. Aus diesen Gründen schlage ich dem Gerichtshof vor, die vorgelegte Frage wie folgt zu beantworten:

Kosten, die für den Erwerb der in der vorliegenden Rechtssache streitigen Exportlizenzen entstehen, gehören nicht zum Zollwert der in die Gemeinschaft eingeführten Waren im Sinne der Verordnung Nr. 1224/80 des Rates über den Zollwert der Waren, unabhängig davon, ob Exportlizenzen in dem betreffenden Exportland legal gehandelt werden können oder nicht.