SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS ANTONIO TIZZANO

vom 12. Dezember 2000 [1]

1. Das portugiesische Supremo Tribunal Administrativo hat mit Urteil vom 28. April 1999 dem Gerichtshof vier Fragen zum Zollverfahren des aktiven Veredelungsverkehrs, insbesondere nach der Auslegung des die Bewilligung des aktiven Veredelungsverkehrs betreffenden Artikels 11 der Verordnung Nr. 1999/85 des Rates [2], zur Vorabentscheidung vorgelegt.

Maßgebender rechtlicher Rahmen

2. Mit der Verordnung (EWG) Nr. 1999/85 des Rates vom 16. Juli 1985 wurden die für den aktiven Veredelungsverkehr geltenden Vorschriften festgelegt. Artikel 1 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1999/85 lautet:

„(2) Im aktiven Veredelungsverkehr können ... folgende Waren innerhalb des Zollgebiets der Gemeinschaft einem oder mehreren Veredelungsvorgängen unterzogen werden:

a) Nichtgemeinschaftswaren, die zur Wiederausfuhr aus dem Zollgebiet der Gemeinschaft in Form von Veredelungserzeugnissen bestimmt sind, und zwar ohne dass für diese Waren Eingangsabgaben erhoben werden,

b) in den zollrechtlich freien Verkehr übergeführte Waren, für die die Eingangsabgaben erstattet oder erlassen werden, wenn diese Waren in Form von Veredelungserzeugnissen aus dem Zollgebiet der Gemeinschaft wieder ausgeführt werden."

3. In Sinne der in Rede stehenden Verordnung gelten als „Veredelungsvorgänge:

— die Bearbeitung von Waren, einschließlich ihrer Montage, Zusammensetzung und Anpassung an andere Waren,

1 — Originalsprache: Italienisch.
2 — ABl. L 188, S. 1.

— die Verarbeitung von Waren,

— die Ausbesserung von Waren, einschließlich ihrer Instandsetzung und Regulierung,

— die Verwendung bestimmter ... Waren, die nicht in diese Veredelungserzeugnisse eingehen, sondern die Herstellung von Veredelungserzeugnissen ermöglichen oder erleichtern, selbst wenn sie hierbei vollständig verbraucht werden".

Als „Veredelungserzeugnisse" gelten

„alle Erzeugnisse, die aus Veredelungsvorgängen entstanden sind" [3].

4. Titel II der Verordnung Nr. 1999/85 betrifft die „Erteilung der Bewilligung". Artikel 3 bestimmt:

„(1) Die Inanspruchnahme des aktiven Veredelungsverkehrs bedarf der Erteilung einer Bewilligung der aktiven Veredelung — nachstehend Bewilligung genannt — durch die Zollbehörden des Mitgliedstaats, in dem die Veredelungsvorgänge durchgeführt werden.

(2) Die Bewilligung wird auf Antrag der Person erteilt, die die Veredelungsvorgänge durchführt oder durchführen lässt.

Diese Person muss in ihrem Antrag die für die Erteilung der Bewilligung erforderlichen Angaben machen.

(3) Die Bewilligung kann sich je nach Fall auf einen oder auf mehrere Veredelungsvorgänge erstrecken."

5. Die übrigen Vorschriften dieses Titels dienen hauptsächlich der Festlegung der Voraussetzungen für den Erhalt einer Bewilligung. Sie betreffen sowohl die Person, der die Bewilligung erteilt werden kann, als auch die Waren, die in den aktiven Veredelungsverkehr übergeführt werden können (Artikel 5 und 6).

6. Von Interesse ist hier insbesondere, dass der zu Titel II gehörende Artikel 11, um

3 — Artikel 1 Absatz 3 Buchstaben h und i.

den es im vorliegenden Vorabentscheidungsersuchen geht, folgendermaßen lautet:

„(1) In der Bewilligung werden die Einzelheiten festgelegt, unter denen der aktive Veredelungsverkehr in Anspruch genommen werden kann.

(2) Der Inhaber der Bewilligung ist verpflichtet, der Zollbehörde Mitteilung über alle Ereignisse zu machen, die nach Erteilung der Bewilligung eingetreten sind und sich auf ihre Aufrechterhaltung oder ihren Inhalt auswirken können.

(3) Wenn sich die Voraussetzungen ändern, unter denen die Bewilligung erteilt wurde, ändert die Zollbehörde die Bewilligung entsprechend."

7. Titel III der Verordnung behandelt die „Durchführung des aktiven Veredelungsverkehrs" und dient im Wesentlichen der Festlegung der Vorschriften über die Einzelheiten für die Überführung von Waren in den aktiven Veredelungsverkehr.

Artikel 15 im Besonderen betrifft die „Ausbeute" für den Veredelungsvorgang, die in Artikel 1 der Verordnung als „die Menge oder der Prozentsatz der bei der Veredelung einer bestimmten Menge von Einfuhrwaren gewonnenen Veredelungserzeugnisse" definiert ist.

Artikel 15 Absatz 1 hat folgenden Wortlaut:

„(1) Die Zollbehörde setzt unbeschadet des Absatzes 2 entweder die Ausbeute für den Veredelungsvorgang oder gegebenenfalls die Art der Bestimmung der Ausbeute fest. Die Ausbeute wird anhand der tatsächlichen Verhältnisse bestimmt, unter denen sich der Veredelungsvorgang vollzieht oder vollziehen soll."

8. Artikel 17 der Verordnung bestimmt:

„Die Zollbehörde kann alle Überwachungs- und Kontrollmaßnahmen treffen, die sie für die ordnungsgemäße Durchführung dieser Verordnung durch den Inhaber der Bewilligung und den Veredeler, wenn es sich um eine andere Person handelt, für erforderlich hält."

9. In der Verordnung ist schließlich, insbesondere in den Artikeln 18 und 21, geregelt, dass der aktive Veredelungsverkehr beendet ist, wenn die Veredelungserzeugnisse wieder ausgeführt worden sind. Diese Erzeugnisse können jedoch auch in den zollrechtlich freien Verkehr der Gemeinschaft übergeführt werden, selbstverständlich erst nachdem zuvor die entsprechenden Zölle entrichtet worden sind. Ebenso können die üblicherweise bei der Veredelung anfallenden Abfallprodukte wieder ausgeführt oder in den zollrechtlich freien Verkehr übergeführt werden. Im zweiten Fall werden natürlich die für Abfallprodukte geltenden Zölle erhoben.

10. Für die Zwecke der vorliegenden Rechtssache ist es auch angebracht, auf die Verordnung (EWG) Nr. 3677/86 des Rates vom 24. November 1986 mit Durchführungsvorschriften zu der Verordnung Nr. 1999/85 über den aktiven Veredelungsverkehr[4] hinzuweisen. Gemäß der Regelung in Artikel 14 der 1986 erlassenen Verordnung „wird die Bewilligung schriftlich nach dem Muster in Anhang II erteilt". In diesem Muster findet sich unter Nummer 6 die Position in Bezug auf den Ausbeutesatz. Nach dem Wortlaut der Fußnote dazu ist unter dieser Position der voraussichtliche Ausbeutesatz oder ein Vorschlag für die Festsetzung dieses Satzes anzugeben.

Sachverhalt und Vorabentscheidungsfragen

11. Die Fábrica de Queijo Eru Portuguesa L[da], (im Folgenden: Klägerin) importierte im März und im April 1988 mehrere Kisten und Kartons Käse zum Zweck der Verarbeitung. Diese Einfuhren erfolgten im Rahmen des aktiven Veredelungsverkehrs mit der vorgeschriebenen Bewilligung der Zollbehörden.

12. In dieser Bewilligung wurde ein Ausbeutesatz für den geriebenen Käse entsprechend dem Antrag der Klägerin von 97 % festgesetzt; demnach entsprach die Abfallquote 3 %.

13. Am 31. August 1988 ordnete der Secretariado de Estado dos Assuntos Fiscais (Staatssekretär für Steuerangelegenheiten) eine Inspektion des Betriebes der Klägerin an. Bei dieser Inspektion wurde festgestellt, dass bei dem geriebenen Käse nur 1 % Abfall anfällt, so dass die Ausbeute nicht, wie in der Bewilligung festgesetzt, 97 %, sondern 99 % betrug. Die Inspektion wurde im Juni 1990 abgeschlossen.

14. Wie aus dem Vorlageurteil hervorgeht, wurde diese Feststellung von der Klägerin nicht bestritten, wie sich daran zeige, dass diese vom 30. November 1988 an in ihren Anträgen auf Bewilligung des aktiven Veredelungsverkehrs den Ausbeutesatz für geriebenen Käse mit 99 % und die Abfallquote mit 1 % angegeben habe.

15. Aufgrund der Feststellung der genannten Differenz beim Ausbeutesatz berechnete der Chefe da Delegaçao Aduaneira do Jardim do Tabaco (Leiter der zuständigen Zollstelle) die Abgabenschuld für die Menge unverarbeiteten Rohmaterials, die den von der Klägerin fälschlicherweise zuviel angegebenen 2 % Abfall entsprach, und verlangte von ihr im Januar 1992 deren Zahlung.

16. Die Klägerin erhob gegen den Abgabenbescheid Klage beim Tribunal Fiscal Aduaneiro Lissabon, das die Klage abwies.

4 — ABl. L 351, S. 1.

17. Mehr Erfolg hatte die Klägerin mit ihrer anschließenden Berufung beim Tribunal Tributário de Segunda Instância, das das erstinstanzliche Urteil abänderte und den Abgabenbescheid der Zollbehörde aufhob. Daraufhin legte der Vertreter der Fazenda Pública, d. h. der Staatskasse, Revision beim Supremo Tribunal Administrativo ein.

18. In diesem Verfahren stritten die Parteien hauptsächlich um die Auslegung des Artikels 11 der Verordnung Nr. 1999/85 [5]. Nach dem durch das angefochtene Urteil bestätigten Vorbringen der Klägerin regelt dieser Artikel nur die Bedingungen, Erfordernisse und Voraussetzungen für die Erteilung der Bewilligung. Er betreffe hingegen nicht die Fälle, in denen sich herausstelle, dass der in der Bewilligung festgesetzte und der tatsächliche Ausbeutesatz unterschiedlich seien. Dieser Aspekt hänge nämlich eher mit der Durchführung des Veredelungsverfahrens zusammen, die in Titel III der Verordnung geregelt sei. Demzufolge könne die Zollverwaltung in einem Fall wie dem soeben beschriebenen nicht unter Berufung auf Artikel 11 Absatz 3 den Inhalt einer bereits erteilten Bewilligung ändern, sondern könne den Ausbeutesatz erst bei weiteren Bewilligungen anpassen.

5 — Siehe Nr. 6 dieser Schlussanträge.

19. Nach Auffassung der Fazenda Pública betrifft der genannte Artikel 11 hingegen alle im Bewilligungsdokument aufgeführten Bedingungen, die der Begünstigte beachten muss, damit er dieses Verfahren in Anspruch nehmen kann. Deshalb könne die Zollverwaltung, stelle sie wie im vorliegenden Fall fest, dass sich eine dieser Bedingungen, darunter der Ausbeutesatz, geändert habe, gemäß Artikel 11 Absatz 3 die Bewilligung einseitig ändern.

20. Das Supremo Tribunal Administrativo ist daher der Auffassung, dass die Entscheidung des Rechtsstreits von der Auslegung des Artikels 11 der Verordnung Nr. 1999/85 des Rates abhänge, und hat dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1. Regelt Artikel 11 der Verordnung (EWG) Nr. 1999/85 des Rates vom 16. Juli 1985 die Bedingungen (Verpflichtungen, Regeln), die dem durch das Verfahren Begünstigten für die Inanspruchnahme (Durchführung) des Verfahrens durch das Bewilligungsdokument auferlegt werden?

2. Oder aber regelt er die Bedingungen, Erfordernisse oder Voraussetzungen für die Erteilung der Bewilligung der aktiven Veredelung?

3. Kann die Zollbehörde, nachdem sie den Ausbeutesatz festgesetzt hat, diesen einseitig aufgrund des Umstands ändern, daß der Inhaber der Bewilligung bei der Durchführung des Verfahrens eine höhere Ausbeute erzielt hat als die, die ursprünglich vorgesehen und bewilligt worden war?

4. Gestatten es der Grundsatz der Rechtssicherheit und die Regeln des aktiven Veredelungsverkehrs der zuständigen Zollbehörde, einseitig den in der Bewilligung des Verfahrens festgesetzten Ausbeutesatz zu ändern, wenn sie nachweislich die Arbeit des fraglichen Unternehmens seit Inkrafttreten des Verfahrens in Portugal (im Jahr 1986) verfolgt und kontrolliert hat?

Die erste und die zweite Vorabentscheidungsfrage

21. Meiner Meinung nach können die ersten beiden Fragen zusammen beantwortet werden. Denn mit ihnen möchte das vorlegende Gericht im Kern wissen, ob sich Artikel 11 der Verordnung Nr. 1999/85 dadurch, dass er dem durch den aktiven Veredelungsverkehr Begünstigten die Verpflichtung auferlegt, der Zollbehörde Mitteilung über alle neuen, mit der Bewilligung zusammenhängenden Ereignisse zu machen, die nach der Erteilung der Bewilligung eingetreten sind (Absatz 2), und dadurch, dass er dieser Behörde die Befugnis zu einer entsprechenden Änderung der Bewilligung verleiht (Absatz 3), ausschließlich auf die in dem Bewilligungsbescheid genannten Ereignisse bezieht oder auch auf jene, die mit den Bedingungen für die Inanspruchnahme des aktiven Veredelungsverkehrs zusammenhängen.

22. Mir scheint, dass dieser zweiten Alternative aus verschiedenen Gründen der Vorzug zu geben ist, und zwar zunächst aufgrund einiger Hinweise aus dem Wortlaut dieses Artikels 11. Artikel 11 Absatz 2 nimmt nämlich zur Informationspflicht ausdrücklich auf „alle [neuen] Ereignisse" Bezug, die sich auf die *Aufrechterhaltung* der Bewilligung oder ihren *Inhalt* auswirken können [6]. So klar es ist, dass im ersten Fall auf die Ereignisse im Zusammenhang mit den Voraussetzungen für die Erteilung der Bewilligung gemäß den Artikeln 3 bis 6 des Titels II Bezug genommen werden soll, so sehr scheint mir auch festzustehen — und das wird durch Artikel 11 Absatz 1 indirekt bestätigt —, dass im zweiten Fall auf die Ereignisse Bezug genommen werden soll, die die in der Bewilligung festgesetzten Bedingungen für die Inanspruchnahme des aktiven Veredelungsverkehrs betreffen. Zu diesen zählt nach der Verordnung Nr. 3677/86 und ihrem Anhang II [7] auch der Ausbeutesatz.

23. Wenn jedoch Artikel 11 Absatz 2 sowohl auf die Voraussetzungen für die Erteilung der Bewilligung als auch auf die Bedingungen für die Inanspruchnahme des aktiven Veredelungsverkehrs Bezug nimmt, so ist daraus zu schließen, dass auch Artikel 11 Absatz 3, der der Zollbehörde für den Fall veränderter Voraussetzungen die Änderung der Bewilligung gestattet, Um-

6 — Siehe Nr. 6 dieser Schlussanträge.
7 — Siehe Nr. 10 dieser Schlussanträge.

stände einbeziehen soll, die die einen oder die anderen betreffen. Im Licht einer logischen und systematischen Auslegung der Bestimmungen des Artikels sowie um zu gewährleisten, dass die Regelung von inneren Widersprüchen frei ist, ist mit anderen Worten festzustellen, dass die Umstände, auf die sich Artikel 11 Absatz 3 bezieht, voll mit den Ereignissen übereinstimmen, auf die sich Artikel 11 Absatz 2 bezieht, und sich sowohl auf die Erteilung als auch auf den Inhalt der Bewilligung und damit auf die Inanspruchnahme des aktiven Veredelungsverkehrs auswirken können.

24. Ich glaube auch nicht, dass dieses Ergebnis durch den Umstand entkräftet werden kann, dass Artikel 11, wie in dem beim Supremo Tribunal Administrativo angefochtenen Urteil betont wurde, zu Titel II der Verordnung Nr. 1999/85 über die Erteilung der Bewilligung gehört [8], während die Durchführung des Verfahrens in Titel III geregelt ist. Denn ich kann nicht erkennen, wo dieser Artikel hätte platziert werden sollen, wenn nicht zusammen mit Artikel 12 über den Widerruf oder die Rücknahme der Bewilligung am Ende des Titels II. Beide Artikel dienen nämlich dazu, im geeigneten Titel die allgemeinen Vorschriften über die Bewilligung zu ergänzen, indem sie in einheitlicher und zusammenhängender Weise die Erteilung, die Änderung sowie den Widerruf oder die Rücknahme der Bewilligung regeln.

25. Bereits unter Berücksichtigung der vorstehenden Erwägungen erscheint es mir daher schwierig, die insbesondere von der Klägerin vertretene Auffassung zu teilen, die den Geltungsbereich des Artikels 11 der Verordnung auf die Voraussetzungen für die Erteilung der Bewilligung beschränkt, mit der Folge, dass allein eine Änderung dieser Voraussetzungen die Zollbehörde ermächtigen könnte, die Bewilligung zu ändern. Ich glaube aber auch, dass diese Auffassung, die die Phase der Erteilung der Bewilligung innerhalb des der Prüfung unterliegenden Regelungssystems völlig isoliert, zu Ergebnissen führt, die nicht nur der Logik und der Widerspruchsfreiheit dieses Systems, sondern auch seinem Zweck zuwiderlaufen.

26. Zweifellos besteht dessen Ausgangspunkt in einer Bewilligung, die auf Antrag des Betroffenen und aufgrund der von ihm gemachten Angaben erteilt wird. Es geht dabei — worauf die Kommission in ihrer Stellungnahme hinweist — um ein Verfahren, das offensichtlich verhindern soll, dass die Zollbehörde bei jedem Vorgang eine vollständige Überprüfung der Sachlage vornehmen muss, und das daher dem Antragsteller die Verpflichtung auferlegt, alle erforderlichen Angaben zu machen [9].

27. Diese Phase der Erteilung der Bewilligung schließt aber natürlich die Durchführung des Verfahrens nicht ab und ist

8 — Siehe Nr. 18 dieser Schlussanträge.

9 — Wie in Artikel 3 Absatz 2 Unterabsatz 2 der Verordnung Nr. 1999/85 geregelt. Siehe Nr. 4 dieser Schlussanträge.

innerhalb dieses Verfahrens auch nicht isoliert. Insbesondere schließt sie die Möglichkeit späterer Kontrollen und Nachprüfungen nicht aus. Wie wir gesehen haben, sieht die Verordnung diese Möglichkeit vielmehr ausdrücklich vor [10], und zwar aus für mich völlig offensichtlichen Gründen.

28. Denn es versteht sich, dass die Regelung nicht nur funktionieren kann, wenn der Antragsteller zutreffende Angaben macht, sondern auch dann, wenn die zuständige Behörde Kontrollen und Nachprüfungen vornehmen und die Bewilligung an die möglicherweise anders ausfallenden Ergebnisse ihrer Untersuchungen anpassen kann. Anderenfalls müsste man zu dem Ergebnis gelangen, dass die Zollbehörde die Bewilligung auch dann nicht ändern dürfte, wenn sie feststellt, dass eine der Voraussetzungen für die Durchführung des Verfahrens — die zudem wie gerade der Ausbeutesatz von nicht untergeordneter Bedeutung ist — nicht (oder nicht mehr) den wirtschaftlichen Voraussetzungen des Veredelungsvorgangs entspricht. Ein solches Ergebnis wäre aber nicht nur paradox; es stünde auch in auffallendem Gegensatz zum Zweck des aktiven Veredelungsverkehrs.

29. Insoweit hat der Gerichtshof schon Folgendes ausgeführt: „Aus den Begründungserwägungen der Verordnung Nr. 1999/85 ergibt sich, dass der aktive Veredelungsverkehr eingeführt wurde, um die Unternehmen in der Gemeinschaft, die Waren aus Drittländern zur Herstellung von Erzeugnissen verwenden, die zur Ausfuhr bestimmt sind, auf dem internationalen Markt nicht zu benachteiligen; es sollte ihnen deshalb die Möglichkeit gegeben werden, diese Erzeugnisse zu den gleichen Bedingungen zu erwerben wie die Unternehmen in Drittländern." [11]

30. Im Rahmen dieses Verfahrens hat das Nichtentrichten von Zöllen den speziellen Zweck, es den Herstellern in der Gemeinschaft zu ermöglichen, sich die für ihre Herstellungsprozesse erforderlichen Materialien zum gleichen Preis wie die Hersteller außerhalb der Gemeinschaft zu verschaffen, um jenen Herstellern im Wesentlichen gleiche Voraussetzungen auf dem Weltmarkt zu gewährleisten.

31. Das ordnungsgemäße Funktionieren des Verfahrens erfordert jedoch offenkundig die vollständige Beachtung der für die Inanspruchnahme des aktiven Veredelungsverkehrs festgesetzten Bedingungen, damit die Gefahr von Verzerrungen und Missbräuchen vermieden wird. Dies gilt in besonderer Weise für die den Ausbeutesatz

10 — Wie in Artikel 17 der Verordnung Nr. 1999/85 geregelt. Siehe Nr. 8 dieser Schlussanträge.

11 — Urteil vom 29. Juni 1995 in der Rechtssache C-437/93 (Temic Telefunken, Slg. 1995, I-1687, Randnr. 18) sowie Urteil vom 16. Dezember 1997 in der Rechtssache C-325/96 (Fábrica de Queijo Eru Portuguesa, Slg. 1997, I-7249, Randnr. 3).

betreffenden Bedingungen. Wird nämlich dieser Satz — wie die französische Regierung in ihrer Stellungnahme zu Recht ausführt — zu niedrig und folglich die Abfallquote zu hoch angesetzt, verbleiben die Waren, die der Differenz zwischen dem vorhergesehenen und dem tatsächlichen Prozentsatz entsprechen, im Zollgebiet der Gemeinschaft, ohne dass dafür je irgendwelche Einfuhrabgaben entrichtet worden wären, und können somit als Rohmaterial oder Fertigerzeugnis in den Verkehr gebracht werden. Dies hätte zur Folge, dass den Gemeinschaftsfinanzen ein Schaden zugefügt und gleichzeitig dem Hersteller ein ungerechtfertigter Vorteil verschafft würden und würde folglich eine erhebliche Verzerrung der Regelung hervorrufen.

32. Aufgrund dieser und der übrigen zuvor angestellten Erwägungen schlage ich daher vor, dem portugiesischen Gericht dahin gehend zu antworten, dass Artikel 11 der Verordnung Nr. 1999/85 sämtliche für den aktiven Veredelungsverkehr bedeutsamen Ereignisse regelt, unabhängig davon, ob es sich um Voraussetzungen für die Erteilung der Bewilligung oder um Bedingungen handelt, die mit der Inanspruchnahme und der Durchführung des aktiven Veredelungsverkehrs zusammenhängen.

Die dritte und die vierte Frage

33. Die von mir gerade vorgenommene Prüfung erleichtert auch die Antwort auf die beiden anderen, die dritte und die vierte, vom nationalen Gericht gestellten Fragen. Mit ihnen möchte dieses im Wesentlichen wissen, ob die Zollbehörde einseitig den in einer Bewilligung festgesetzten Ausbeutesatz ändern kann, falls sie feststellt, dass dieser Satz niedriger gewesen ist als der tatsächliche, oder ob ihr eine solche Änderung durch die geltenden Gemeinschaftsrechtsvorschriften sowie durch den Grundsatz der Rechtssicherheit verwehrt ist.

34. Die beiden Fragen betreffen letztlich dasselbe Problem und können daher einheitlich beantwortet werden. Die einzigen Unterschiede — in der vierten Frage — liegen nämlich in der Erwähnung des Grundsatzes der Rechtssicherheit sowie im letzten Satzteil dieser Frage, in dem darauf Bezug genommen wird, dass die Zollbehörde die Arbeit der Klägerin seit Inkrafttreten des Verfahrens der aktiven Veredelung in Portugal (im Jahr 1986) verfolgt und kontrolliert hat. Sehr wahrscheinlich ist sogar gerade auf diese Fallgestaltung die Erwähnung des Grundsatzes der Rechtssicherheit zurückzuführen. Dieser Satzteil lässt nämlich — wenngleich eher indirekt — vermuten, dass die Zollbehörde bereits zu einem früheren Zeitpunkt als dem, in dem sie entschieden hat, die Bewilligung zu ändern, Kenntnis von den tatsächlichen wirtschaftlichen Voraussetzungen hatte, unter denen die Veredelungsvorgänge stattfanden. Und gerade dieses Verhalten könnte Erwartungen bei dem betroffenen Unternehmen geweckt haben. Ich werde auf diesen Punkt zurückkommen. Ich muss allerdings schon hier darauf hinweisen, dass das Vorlageurteil — außer genau dem soeben erwähnten unklaren und flüchtigen Hinweis am Ende der vierten Frage — keinerlei Anhaltspunkt dafür enthält; allenfalls geht aus ihm hervor, dass der Streit zwischen den Parteien allein Einfuhren betraf, die im

März und im April 1988 vorgenommen wurden.

35. Wieder auf die Fragen zurückkommend, weise ich zunächst darauf hin, dass das, was ich zuvor in Bezug auf die Auslegung des Artikels 11 der Verordnung Nr. 1999/85 gesagt habe, bereits für die Rechtmäßigkeit eines einseitigen Eingriffs der Zollbehörde in den in den beiden Fragen genannten Fällen spricht. Dieses Ergebnis wird außerdem durch Artikel 15 dieser Verordnung bestätigt, aus dem klar hervorgeht, dass diese Behörde ausschließlich für die Bestimmung der Ausbeute anhand der tatsächlichen Verhältnisse verantwortlich ist, unter denen sich der Veredelungsvorgang vollzieht [12], sowie durch den schon mehrmals erwähnten Artikel 17 der Verordnung, der der Zollbehörde die Befugnis verleiht, alle Überwachungs- und Kontrollmaßnahmen vorzusehen, die sie für erforderlich hält [13].

36. Aus allen diesen Bestimmungen wie aus den genannten Zwecken des Verfahrens geht klar hervor, dass die Zollbehörde nicht nur die Befugnis, sondern auch die Pflicht hat, den in der Bewilligung festgesetzten Ausbeutesatz einseitig zu ändern, um ihn den wirtschaftlichen Gegebenheiten des Vorgangs anzupassen. So verhält es sich insbesondere, wenn der Begünstigte, wie es im vorliegenden Fall wohl geschehen ist, seiner in Artikel 11 Absatz 2 geregelten Verpflichtung nicht nachgekommen ist, die neuen Ereignisse mitzuteilen, die nach Erteilung der Bewilligung eingetreten sind.

37. Ich glaube nicht, dass man dieses Ergebnis unter dem Gesichtspunkt des Grundsatzes des berechtigten Vertrauens in Frage stellen kann. Wie bereits mehrfach erwähnt, ermächtigt die fragliche Verordnung, insbesondere durch ihre Artikel 11 und 17, die Zollbehörde, das Fortbestehen der wirtschaftlichen Voraussetzungen zu prüfen, unter denen die Veredelungsvorgänge stattfinden, und gegebenenfalls die bereits erteilte Bewilligung entsprechend zu ändern. Dies bedeutet, wie die Kommission passenderweise hervorhebt, dass die Bewilligung für ihren Inhaber keine unbeschränkte und unveränderbare Rechtslage schafft, sondern ihm nur das Recht verleiht, bestimmte Waren zu den in ihr festgesetzten Bedingungen einzuführen, wenn und solange diese Bedingungen den wirtschaftlichen Gegebenheiten der ausgeführten Vorgänge entsprechen.

38. In den in dieser Rechtssache eingereichten Schriftsätzen hat die Klägerin im Übrigen auf einige Umstände hingewiesen, die angeblich die Erwartungen stützen, die sie entwickelt hat. U. a. hat sie die Art und Weise sowie die Ergebnisse der von der Zollbehörde vorgenommenen Kontrollen beanstandet und außerdem die fehlende Angabe der Ereignisse bemängelt, die diese Behörde dazu veranlasst haben, den Ausbeutesatz zu ändern. Dies sei für sie umso schwerwiegender, als diese Behörde 1987, d. h. in dem Jahr vor den Ereignissen, um die es in diesem Rechtsstreit gehe, andere auch geriebenen Käse betreffende Verede-

12 — Siehe Nr. 7 dieser Schlussanträge.
13 — Siehe Nr. 8 dieser Schlussanträge.

lungsvorgänge dieses Unternehmens kontrolliert und nach Abschluss dieser Kontrolle den Ausbeutesatz von 97 % akzeptiert und bestätigt habe.

39. Ich muss allerdings zunächst darauf hinweisen, dass keine von allen diesen Beanstandungen aus dem Vorlageurteil hervorgeht, aus dem sich — wie ich in Nummer 14 ausgeführt habe — nur ergibt, dass die Klägerin den neuen Ausbeutesatz akzeptiert hatte. Es ist jedenfalls nicht Aufgabe dieses Gerichtshofes, die Stichhaltigkeit möglicher Einwände gegen die Art und Weise sowie die Ergebnisse der Kontrollen oder die Gründe zu beurteilen, aufgrund deren die Zollbehörde, die angeblich bis 1988 einen bestimmten Ausbeutesatz festgestellt hatte, dann beschlossen hat, diesen zu ändern; dies gilt insbesondere für die Frage, ob dem eine Änderung der wirtschaftlichen Voraussetzungen, unter denen sich die Veredelungstätigkeit vollzog, oder einfach exaktere Nachprüfungen zugrunde lagen. Solche Beurteilungen setzen nämlich Feststellungen voraus, die ganz offensichtlich dem nationalen Gericht obliegen.

40. Dem Gerichtshof steht es hingegen zu, Sinngehalt und Reichweite der einschlägigen Gemeinschaftsrechtsvorschriften zu ermitteln. Unter diesem Gesichtspunkt ist zur Vervollständigung der Antwort auf die vorliegenden Fragen erneut hervorzuheben, dass sich die Klägerin auf den Grundsatz des berechtigten Vertrauens auch dann nicht berufen könnte, wenn die Änderung des Ausbeutesatzes das Ergebnis der Berichtigung eines vorherigen Beurteilungsfehlers der Zollbehörde in Bezug auf die Übereinstimmung des bewilligten Ausbeutesatzes mit dem tatsächlichen Ausbeutesatz wäre. In diesem Fall würde die Änderung nämlich nur das Verhalten der Zollbehörde mit den Vorschriften der Verordnung Nr. 1999/85 in Einklang bringen. Dies entspräche dem mehrfach erwähnten Pflichtrecht dieser Behörde, die ordnungsgemäße Durchführung des aktiven Veredelungsverkehrs und damit, wie hier von Belang, die enge Bindung der Vorgänge an die wirtschaftlichen Gegebenheiten zu gewährleisten. Ich weise im Übrigen darauf hin, dass der Gerichtshof für entsprechende Situationen bereits Folgendes ausgeführt hat: „[S]ind ... zugunsten eines Wirtschaftsteilnehmers Entscheidungen einer nationalen Behörde ergangen, die nicht im Einklang mit einer klaren und eindeutigen Bestimmung des Gemeinschaftsrechts stehen, so darf dieser nicht darauf vertrauen, dass diese Behörde eine weitere Entscheidung unter Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht erlässt." [14]

41. Ich glaube daher, die Schlussfolgerung dahin ziehen zu können, dass der vom aktiven Veredelungsverkehr Begünstigte kein berechtigtes Vertrauen in die Aufrechterhaltung der in der Bewilligung festgesetzten Bedingungen geltend machen kann, falls die Zollbehörde, auch im Fall der Berichtigung früherer Entscheidungen, feststellt, dass diese Bedingungen nicht den wirtschaftlichen Gegebenheiten des Vorgangs entsprechen.

14 — Urteil vom 16. Dezember 1997 in der Rechtssache C-325/96 (Fábrica de Queijo Eru Portuguesa, Slg. 1997, I-7249, Randnr. 22).

Ergebnis

42. Unter Berücksichtigung dieser Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof vor, die vom Supremo Tribunal Administrativo vorgelegten Fragen folgendermaßen zu beantworten:

1. Artikel 11 der Verordnung (EWG) Nr. 1999/85 des Rates vom 16. Juli 1985 regelt sowohl die Bedingungen (Verpflichtungen, Regeln) für die Inanspruchnahme des aktiven Veredelungsverkehrs, die die Bewilligung dem durch dieses Verfahren Begünstigten auferlegt, als auch die Bedingungen, Erfordernisse und Voraussetzungen für die Erteilung der Bewilligung.

2. Weder der Grundsatz der Rechtssicherheit noch die Regeln des aktiven Veredelungsverkehrs verbieten es der Zollbehörde, hat sie den Ausbeutesatz einmal festgesetzt, diesen einseitig zu ändern, falls sie feststellt, dass der Inhaber der Bewilligung eine bei der Durchführung des Veredelungsverkehrs höhere Ausbeute erzielt hat, als ursprünglich festgesetzt und bewilligt worden war.