Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Das Königreich Belgien hat gegen seine Verpflichtungen aus den Artikeln 9 und 12 des Vertrages verstoßen, indem es Lagergebühren erhoben hat, wenn nach Belgien eingeführte, aus einem Mitgliedstaat stammende oder im freien Verkehr befindliche Waren nur zur Erfüllung der Zollförmlichkeiten in einem besonderen Lagerraum gestellt worden sind.**

2. **Das Königreich Belgien wird zur Tragung der Kosten verurteilt.**

Mertens de Wilmars Pescatore Everling

Mackenzie Stuart Due Bahlmann Galmot

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 17. Mai 1983.

Der Kanzler

P. Heim

Der Präsident

J. Mertens de Wilmars

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS G. FEDERICO MANCINI VOM 20. APRIL 1983 [1]

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Den Rechtssachen, auf die sich diese Schlußanträge beziehen, liegen zwei Klagen zugrunde, die die Kommission nach Artikel 169 EWG-Vertrag gegen das Königreich Belgien (Rechtssache 132/82) und gegen das Großherzogtum Luxemburg (Rechtssache 133/82) erho-

1 — Aus dem Italienischen übersetzt.

ben hat. Die Klägerin trägt vor, die beklagten Mitgliedstaaten hätten gegen ihre Verpflichtungen aus den Artikeln 9 und 12 des Vertrages verstoßen. Der Verstoß bestehe darin, daß die Erhebung von Gebühren vorgesehen sei, wenn die aus einem anderen Mitgliedstaat stammenden oder im freien Verkehr befindlichen Waren in einem besonderen Lagerraum eines öffentlichen Zollagers gestellt würden.

Wie ich gleich bemerken möchte, hat Luxemburg die belgischen Vorschriften übernommen, so daß die Rechtsvorschriften der beiden Staaten im wesentlichen gleich sind. Identisch sind auch die Klagebegründungen, und die Verteidigungsmittel der beiden Regierungen lauten ebenfalls gleich. Dies erlaubt mir, die gegensätzlichen Argumente einheitlich in einem einzigen Vortrag zu behandeln.

2. Lassen Sie mich die rechtlichen Bestimmungen, auf die ich hingewiesen habe, zusammenfassen: Aufgrund der belgischen und der luxemburgischen Rechtsvorschriften über Zollager und Übergangslager (Gesetz vom 20. 2. 1978 und Arrêté royal vom 29. 1. 1979, Moniteur belge 1978, S. 3174, und 1979, S. 2596; ministerielle Verordnungen vom 21. 4. 1978 und 29. 1. 1979, Mémorial 1978, S. 508, und 1979, S. 1189) sind „Lagergebühren" für Waren zu entrichten, die den Verwaltern der öffentlichen Zollager übergeben worden sind. Die Lager werden den Importeuren in der Regel von den Gemeinden und den Hafenbehörden zur Verfügung gestellt, die beide die Gebühren erheben, während der Staat insoweit mitwirkt, als er den Höchstbetrag festsetzt und die Zahlungsmodalitäten regelt. So ist unter anderem in den Artikeln 25 bis 28 des belgischen Gesetzes vorgesehen, daß die Gebühren nach dem Gewicht der Ware und der Art der durchgeführten Tätigkeit pauschal berechnet werden; danach dürfen folgende Sätze nicht überschritten werden: 5,50 BFR je Packstück oder je 100 kg, wenn die Ware in Lagern abgeladen wird, 3,50 BFR je Packstück oder je 100 kg, wenn die Ware an einem Kai oder im Hof ausgeladen wird, und 13 BFR je Tonne (aber höchstens 130 BFR und mindestens 58 BFR je Waggon, Lastwagen oder Anhänger), wenn die Waren mit zollamtlicher Genehmigung nicht abgeladen werden.

Bei den öffentlichen Zollagern gibt es besondere Lagerräume, in denen die eingeführten Waren, für die an der Grenze eine summarische Zollanmeldung abgegeben worden ist, höchstens bis zu 15 Tagen aufbewahrt werden können, bis sie zu einer der in Artikel 35 des belgischen Gesetzes vorgesehenen Verwendungsarten abgefertigt worden sind, nämlich zum freien Verkehr, zur Durchfuhr, zur vorübergehend zollfreien Einfuhr, zur Beförderung zu einem besonderen Lagerraum, einem anderen öffentlichen Zollager, einem privaten oder fiktiven Lager oder einem fiktiven Lager für die Wiederausfuhr. Artikel 30 des Arrêté royal vom 29. Januar 1979 bestimmt außerdem, daß die Gebühren fällig werden, wenn die Ware, unabhängig davon, ob sie abgeladen wird, im besonderen Lagerraum ankommt. Nach Artikel 34 dieser Vorschrift muß der Importeur die Gebühr auch entrichten, wenn er bei der Gestellung der Ware eine Befreiung von der Einlagerung erhalten hat oder auf die Durchfuhr der Ware verzichtet.

3. Kurz zu dem Sachverhalt, der den Klagen zugrunde liegt. Da die Kommission der Ansicht war, daß die Gebühren für die in den besonderen Lagerräumen gestellten Waren sich als Abgaben zollgleicher Wirkung darstellten und daher nach dem Vertrag verboten seien, leitete sie mit einem Vorankündigungsschrei-

ben, das sie am 2. August 1978 an Belgien und am 16. Februar 1981 an Luxemburg übersandte, das Verfahren nach Artikel 169 ein. Die beiden Regierungen antworteten, die streitigen Belastungen seien nur das Entgelt für eine vorteilhafte Dienstleistung, die den Importeuren tatsächlich und individuell erbracht werde, doch die Kommission ließ sich von diesen Argumenten nicht überzeugen. Sie gab eine mit Gründen versehene Stellungnahme am 13. März 1981 gegenüber Belgien und am 8. Dezember 1981 gegenüber Luxemburg ab. Lediglich die belgische Regierung antwortete darauf, wobei sie ihren Standpunkt allerdings aufrechterhielt. Die Kommission brachte daraufhin die Sache vor den Gerichtshof, indem sie am 23. April 1982 die beiden Klagen erhob.

4. Bekanntlich sind die Verbote im Zollbereich die Grundlage des Titels I des EWG-Vertrags. Nach Artikel 9 sind Einfuhrzölle und sämtliche Abgaben gleicher Wirkung für aus den Mitgliedstaaten stammende Erzeugnisse sowie für diejenigen Waren aus dritten Ländern, die sich in der Gemeinschaft im freien Verkehr befinden, verboten; nach Artikel 12 dürfen die Mitgliedstaaten finanzielle Belastungen dieser Art weder einführen noch erhöhen.

Der Gerichtshof hat in seiner Rechtsprechung einen sehr bedeutenden Beitrag zur Erläuterung der beiden Vorschriften geleistet. Er hat in erster Linie ihre grundlegende Bedeutung im System des Vertrages bestätigt und in seinem berühmten Urteil in der Rechtssache Gend & Loos ihre unmittelbare Wirkung anerkannt. Der Gerichtshof hat dann allmählich dem Begriff der Abgabe gleicher Wirkung eine immer weitere Auslegung gegeben, indem er ihn durch zahlreiche konkrete Hinweise präzisiert hat. Lassen wir die anfänglichen Entscheidungen beiseite, in denen noch das Kennzeichen der diskriminierenden oder protektionistischen Wirkung mit den offensichtlichen einschränkenden Folgen vorherrschte. Der entscheidende Schritt wurde im Urteil in der Rechtssache 24/68 getan, in dem jener Begriff definiert wurde als „eine — auch noch so geringe — den in- oder ausländischen Waren wegen ihres Grenzübertritts einseitig auferlegte finanzielle Belastung ... unabhängig von ihrer Bezeichnung und der Art ihrer Erhebung ..., selbst wenn sie nicht zugunsten des Staates erhoben wird und keine diskriminierende oder protektionistische Wirkung hat und wenn die belastete Ware nicht mit inländischen Erzeugnissen im Wettbewerb steht" (Randnummer 9 der Entscheidungsgründe des Urteils vom 1. 7. 1969, Kommission/Italienische Republik, Slg. 1969, 193, und gleichlautend Urteil vom 1. 7. 1969, verbundene Rechtssachen 2 und 3/69, Sociaal Fonds Diamantarbeiders/Brachfeld und Chougol, Slg. 1969, 211; Urteil vom 26. 2. 1975 in der Rechtssache 63/74, Cadsky/Istituto nazionale per il Commercio Estero, Slg. 1975, 281; Urteil vom 25. 1. 1977, Rechtssache 46/76, Bauhuis/Niederlande, Slg. 1977, 5; Urteil vom 8. 11. 1979, Rechtssache 251/78, Denkavit Futtermittel/Minister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Slg. 1979, 3369).

Der Gerichtshof hat alles in allem die Behinderungen des freien Warenverkehrs in den Vordergrund gestellt, die aus den beim Grenzübertritt auferlegten Belastungen herrühren, und er hat dabei zum einen die Preiserhöhungen, die durch die Abgaben eintreten können, unbeachtet gelassen und zum anderen einer Reihe von Umständen wie dem Zeitpunkt der Erhebung der Abgabe, ihrer Höhe, den Modalitäten ihrer Einziehung, der einziehungsberechtigten Stelle, der Bestimmung der erhobenen Beträge und dem

Zweck der Belastung wenig Bedeutung beigemessen. Der Gerichtshof hat deswegen jedoch den Begriff der Abgabe gleicher Wirkung nicht in unangemessener Weise erweitert. So hat er entschieden, daß unter die nach den Artikeln 9 und 12 verbotenen Maßnahmen nicht die Belastungen fallen, a) die als Gegenleistung für eine dem Importeur erbrachte Dienstleistung anzusehen sind (s. die unter Nr. 5 angegebene Rechtsprechung), b) die gleichermaßen für eingeführte wie für gleichartige oder vergleichbare einheimische Erzeugnisse gelten oder c) die beim Fehlen derartiger Erzeugnisse in den vom Vertrag vorgesehenen Grenzen Teil einer allgemeinen inländischen Gebührenregelung sind (s. insbesondere das vorgenannte Urteil vom 25. Januar 1977 in der Rechtssache 46/76 und das Urteil vom 28. Juni 1978, Rechtssache 70/77, Simmenthal/Finanzverwaltung, Slg. 1978, 1453).

Nun steht fest, daß die in Belgien und Luxemburg erhobenen Lagergebühren nur die eingeführten Waren belasten und daher nicht zu der Gruppe unter b) und c) gehören. Es bleibt also zu untersuchen, ob die Gebühren als Gegenleistung für eine dem Importeur erbrachte individuelle, tatsächlich vorteilhafte Dienstleistung anzusehen sind.

5. Gerade auf diese Ausnahme stützen im übrigen die beklagten Regierungen ihre Verteidigung. Sie tragen in erster Linie vor, die Dienstleistung bestehe in der Bereitstellung und in der Benutzung von Infrastrukturen, die die besonderen Lagerräume böten. Die Importeure könnten nämlich die Gebäude und Parkflächen in Anspruch nehmen, wo ihre Waren unter der Aufsicht der Verwaltung aufbewahrt würden. Nach den beiden Regelungen würden die Waren außerdem in der Regel tatsächlich, also nicht fiktiv, in den besonderen Lagerräumen gelagert, wie Artikel 34 des belgischen Gesetzes beweise, wonach die Waren für einen Zeitraum von höchstens 15 Tagen aufbewahrt werden könnten, nach dessen Ablauf die Importeure über ihre Verwendung entscheiden müßten. Es sei zwar richtig, daß in den Lagerräumen Zollvorgänge stattfänden, aber es sei ebenso richtig, daß nicht die Abfertigung, sondern die Inanspruchnahme der Infrastrukturen den Tatbestand darstelle, an den die streitige Gebühr geknüpft werde. Nicht ohne Grund habe der Generalanwalt Roemer die Gebühren „für eine Zollabfertigung bei Nacht oder an Sonn- und Feiertagen, für die Inanspruchnahme von Zollagern und Sachverständigen" als Gegenleistung für eine Dienstleistung und somit als rechtmäßig angesehen (verbundene Rechtssachen 52 und 55/65, Slg. 1966, 239).

Dies sei noch nicht alles, meinen die beiden Regierungen. Entscheidend sei, daß die Inanspruchnahme der Lagerräume freiwillig sei. Zur Erfüllung der Zollförmlichkeiten ständen dem Importeur nämlich andere Möglichkeiten offen. Er könne die Waren kostenlos an der Grenze kontrollieren lassen. Er könne die Ware in seinem Betrieb abfertigen lassen, wenn er hierzu ermächtigt sei und auf eigene Kosten für die notwendigen Einrichtungen sorge. Oder er könne, natürlich gegen ein Entgelt, auf private Lager zurückgreifen. Der Importeur sei also in keiner Weise verpflichtet, seine Waren in den besonderen Lagerräumen eines öffentlichen Zollagers zu gestellen. Wenn er es tue, dann deswegen, weil er die Zollförmlichkeiten an Orten erfüllen könne, die dem Verbrauchsort der Ware näher seien.

6. Dem widerspricht die Kommission. Ihrer Meinung nach ist die streitige Abgabe eng mit den Zollvorgängen verbunden, die nach der gemeinschaftsrecht-

lichen Regelung überall, wo sie stattfinden, abgabenfrei sein sollten. Der einzige Vorteil, den die Importeure von der Bezahlung der Gebühren hätten, bestehe nämlich in der Möglichkeit, die Ware in der Nähe des Verbrauchsorts abzufertigen: Dies sei jedoch zu wenig, um daraus ein gegenseitiges Verhältnis ableiten zu können, wie es die Beklagten täten. Weiterhin könne nicht angenommen werden, daß die Benutzung der Lagerräume wirklich freigestellt sei. Dieses werde durch das fehlende Verhältnis zwischen der Gebührenhöhe und der Aufbewahrungsdauer und noch deutlicher durch den Umstand bewiesen, daß der Importeur die Gebühren auch dann zahlen müsse, wenn er von der Einlagerung befreit worden sei.

Mit scheint jedoch, daß das Vorbringen der beiden Regierungen begründet ist. Ihre Rechtsprechung hat die Merkmale herausgearbeitet, die eine dem Importeur erbrachte Dienstleistung aufweisen muß, damit die ihm auferlegte Belastung nicht als Abgabe zollgleicher Wirkung einzustufen ist. Somit ist a) in erster Linie notwendig, daß die Vorteile der Dienstleistung in einem angemessenen Verhältnis zu einer solchen Belastung stehen (s. die Urteile vom 1. 7. 1969 in der Rechtssache 24/68, a. a. O., vom 11. 10. 1973, Rechtssache 39/73, Rewe, Slg. 1973, 1039, vom 26. 2. 1975 in der Rechtssache 63/74, a. a. O., vom 5. 2. 1976, Rechtssache 87/75, Bresciani, Slg. 1976, 129, vom 25. 1. 1977 in der Rechtssache 46/76, a. a. O., vom 12. 7. 1977, Rechtssache 89/76, Kommission/Niederlande, Slg. 1977, 1355 und vom 8. 11. 1979 in der Rechtssache 251/78, a. a. O.). b) Zweitens müssen diese Vorteile eine wirkliche wirtschaftliche Alternative zu den anderen Möglichkeiten darstellen, über die der Importeur bei der Erfüllung der Zollförmlichkeiten verfügt (Urteil vom 12. 1. 1983, Rechtssache 39/82, Donner/Niederlande, noch nicht veröffentlicht). c) Schließlich sind unter „Vorteilen" nicht nur die unmittelbar und ausdrücklich mit den Warenbewegungen verbundenen Leistungen zu verstehen, sondern auch der Nutzen *allgemeinerer Art,* der sich aus der Inanspruchnahme der Einrichtungen ergibt (Urteil vom 16. März 1983, Rechtssache 266/81, SIOT, noch nicht veröffentlicht; in diesem Fall ging es um Hafeneinrichtungen und Anlagen in Gewässern, für deren Unterhaltung und Schiffbarkeit die staatliche Verwaltung verantwortlich war).

Wie bereits gesagt, hat die Kommission selbst eingeräumt, daß die von den belgischen und luxemburgischen Lagern erbrachte Dienstleistung dem Erfordernis unter b) entspricht. Die Benutzung der Lager und der dazugehörenden Parkflächen sowie die Bewachung der Waren, für die diese Lager sorgen, bieten praktisch die gleichen Vorteile, die Sie im Urteil in der Rechtssache SIOT dargestellt haben. Somit ist auch das Kriterium unter c) erfüllt. Was die Voraussetzung unter a) angeht, so scheint mir diese weitgehend erfüllt zu sein, wenn man die geringe Höhe der Höchstsätze berücksichtigt, die die Artikel 25 bis 28 des belgischen Gesetzes für die Lagergebühren festsetzen (s. oben unter Nr. 2). Darüber hinaus haben zu diesem Punkt die belgische und die luxemburgische Regierung bemerkt, daß das Verhältnis zwischen den Einnahmen aus diesen Abgaben und den Ausgaben, die die Gemeinden oder Hafenbehörden für die Lager (Bau, Unterhaltung, Reparatur, Verwaltung) und die Bewachung der Waren zu tragen hätten, nicht ausgewogen sei: Die Ausgaben überstiegen bei weitem die Einnahmen.

Es ist richtig — und die Kommission hat nicht versäumt, darauf hinzuweisen —, daß Sie im Urteil vom 1. Juli 1969 in der Rechtssache 24/68 den Ziffern kein Ge-

wicht beigemessen haben. Die „sehr geringe Höhe [einer Abgabe]" — haben Sie gesagt — „ändert nichts an ihrer Qualifizierung nach den Grundsätzen des Vertrages, da dieser es nicht zuläßt, daß bei der Kontrolle der Rechtmäßigkeit ... [der] Abgaben anstatt auf ihre Rechtsnatur auf ihre Höhe abgestellt wird" (Randnummer 14 der Entscheidungsgründe, Slg. 1969, 202). Dieser Einwand liegt meines Erachtens jedoch neben der Sache. Die Höhe der Belastung ist *an sich* unerheblich; wenn die Belastung nicht in ein gegenseitiges Verhältnis eingeordnet werden kann, ist es nicht ihre geringe Höhe, die ihr ihren fiskalischen Charakter nimmt. Wenn aber die Belastung als Gegenleistung für konkrete Vorteile auferlegt wird (und derartige Vorteile bestehen im vorliegenden Fall zweifellos), ist es notwendig oder zumindest sinnvoll, ihre Höhe zu berücksichtigen. Sonst hätten Sie in Ihrem Urteil vom 1. Juli 1969 nicht von der notwendigen „Verhältnismäßigkeit" zwischen erbrachter Dienstleistung und vom Importeur gefordertem Entgelt gesprochen.

7. Von geringerer Bedeutung ist ein anderer Einwand der Kommission. Nach Ansicht der beklagten Regierungen spricht für die Rechtmäßigkeit der Lagergebühren auch der Umstand, daß sie nicht vom Staat erhoben werden, sondern von den Gemeinden und den Hafenbehörden: Dies unterstreiche, daß sie mit dem Entgelt gleichzusetzen seien, das die Importeure den privaten Unternehmen zahlen müßten, wenn sie deren Lager benützten. Die Kommission bestreitet dies, wobei sie Ihre gefestigte Rechtsprechung zitiert, nach der eine Abgabe für die Abfertigung auch weiterhin eine „Abgabe gleicher Wirkung" ist, wenn sie nicht vom Staat oder zu seinen Gunsten erhoben wird (vgl. Urteile vom 1. 7. 1969 in den verbundenen Rechtssachen 2 und 3/69, a. a. O., vom 10. 7. 1969 in der Rechtssache 24/68, a. a. O., vom 26. 2. 1975 in der Rechtssache 63/74, a. a. O., vom 18. 6. 1975 in der Rechtssache 94/74, IGAV/ENCC, Slg. 1975, 699, vom 25. 1. 1977 in der Rechtssache 46/76, a. a. O.). Dieser Einwand hätte nur Bedeutung, wenn die streitigen Abgaben gerade für die Zollabfertigung erhoben würden; dies ist, wie wir nun wissen, nicht der Fall.

Es bleibt noch die Frage, ob die Benutzung der besonderen Lagerräume freigestellt ist. Wie ich gesagt habe (Nr. 5 und 6), behaupten die beklagten Regierungen, daß sie tatsächlich freiwillig sei; die Kommission bestreitet das. Ich bin der Meinung der Beklagten. Für den Ablauf des Zollverfahrens — daran ist zu erinnern — kann der Importeur zwischen verschiedenen Alternativen wählen, von denen einige kostenlos, andere entgeltlich sind; und die Mitgliedstaaten müssen ihm nicht den Vorteil einräumen, daß sie ihm die Zollabfertigung im Landesinneren statt an der Grenze erlauben. In diesem Sinn enthält die EWG-Regelung (s. die sechste Begründungserwägung der Verordnung Nr. 227/77 des Rates vom 13. 12. 1977 über das gemeinschaftliche Versandverfahren, ABl. L 38, S. 1) eine Anregung oder, wenn man so will, eine Aufforderung, sicherlich aber keine Verpflichtung. Dies genügt meines Erachtens für die Feststellung, daß die Mitgliedstaaten mit der Errichtung der öffentlichen Zollager zwei Ziele verfolgen, nämlich den Warenaustausch innerhalb des Gemeinsamen Marktes zu fördern und die Importeure zu unterstützen.

So wird der — auf den ersten Blick annehmbare — Einwand der Klägerin, wonach die Tatsache, daß die Benutzung nicht freigestellt sei, dadurch bewiesen werde, daß der Importeur der Belastung auch dann unterworfen sei, wenn er von

der Einlagerung befreit worden sei, entkräftet. Der Vorteil für den Importeur liegt nämlich darin, daß er die Infrastrukturen, wenn auch nur für ganz kurze Zeit, so doch in jedem Fall in Anspruch nimmt; außerdem besteht, worauf ich vorhin hingewiesen habe, die Möglichkeit, die Ware an dem Ort abzufertigen, der dem Ort der Vermarktung am nächsten ist. Für diese Inanspruchnahme und vor allem für diese Möglichkeit erlegt ihm das Gesetz ein Entgelt auf.

8. Im Ergebnis bin ich der Auffassung, daß die „Lagergebühren", die in Belgien und Luxemburg in den besonderen Lagerräumen der öffentlichen Zollager auf eingeführte Waren erhoben werden, das Entgelt für eine Dienstleistung darstellen, die dem Importeur individuell erbracht wird und die ihm einen tatsächlichen Vorteil bietet. Sie fallen daher nicht unter den Begriff der Abgaben zollgleicher Wirkung.

Ich schlage daher dem Gerichtshof vor, die Klagen der Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 23. April 1982 gegen das Königreich Belgien und das Großherzogtum Luxemburg abzuweisen und die Kommission als unterliegende Partei zur Kostentragung zu verurteilen.