Nr. 1373/70 der Willenserklärung des Zollbeteiligten durch die Zollstelle, die betreffenden Waren zum freien Verkehr abzufertigen, erfordert für die Bestimmung des Zeitpunkts, zu dem die Verpflichtung zur Einfuhr aufgrund der Lizenz im Sinne von Artikel 15 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung Nr. 1373/70 als erfüllt gilt, nicht die rechtskräftige Beendigung des Zollverfahrens zugunsten des Zollbeteiligten.

Die Anwendung von Artikel 15 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1373/70 setzt voraus, daß die Ware, die auf der Lizenz gemäß den Bestimmungen des Artikels 8 Absatz 2 Unterabsatz 2 Buchstabe a abgeschrieben worden ist, tatsächlich zum freien Verkehr abgefertigt worden ist.

In der Rechtssache 186/73

betreffend das dem Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag vom Verwaltungsgericht Frankfurt/Main in dem vor diesem anhängigen Rechtsstreit

NORDDEUTSCHES VIEH- UND FLEISCHKONTOR GMBH, Hamburg

gegen

EINFUHR- UND VORRATSSTELLE FÜR SCHLACHTVIEH, FLEISCH UND FLEISCHERZEUGNISSE, Frankfurt/Main,

vorgelegte Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung von Artikel 15 Absatz 5a der Verordnung (EWG) Nr. 1373/70 der Kommission vom 10. Juli 1970 über gemeinsame Durchführungsvorschriften für Einfuhr- und Ausfuhrlizenzen sowie Vorausfestsetzungsbescheinigungen für landwirtschaftliche Erzeugnisse, die einem System gemeinsamer Preise unterliegen (ABl. L 158 vom 20. Juli 1970, S. 1),

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten R. Lecourt, der Kammerpräsidenten A. M. Donner und M. Sørensen (Berichterstatter), der Richter R. Monaco, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, H. Kutscher, C. Ó Dálaigh und J. A. Mackenzie Stuart,

Generalanwalt: H. Mayras
Kanzler: A. Van Houtte

folgendes

# URTEIL

## Tatbestand

Der Vorlagebeschluß und die nach Artikel 20 der Satzung des Gerichtshofes der EWG eingereichten schriftlichen Erklärungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

I — Sachverhalt und Verfahren

1. Die Beklagte des Ausgangsverfahrens erteilte der Klägerin des Ausgangsverfahrens am 21. April 1971 eine bis zum 21. Juli 1971 befristete Einfuhrlizenz. Dadurch wurde die Klägerin berechtigt und verpflichtet, innerhalb der angegebenen Frist 400 000 kg Rindfleisch einzuführen. Eine Bank übernahm zur Sicherung der Einfuhr eine Bürgschaft über den Betrag von 146 400 DM.

Nachdem aufgrund der Abwicklung eines Geschäftes 362 762 kg auf der Einfuhrgenehmigung abgeschrieben worden waren, stellte die Firma der zuständigen Zollstelle am 14. Juli 1971 weitere aus Uruguay stammende 53 051 kg zur Untersuchung. Diese Behörde, die auch die Aufgaben der Auslandsfleischbeschau wahrnimmt, lehnte es jedoch ab, das Fleisch zur Einfuhr zuzulassen, offenbar weil es keine ordnungsmäßigen Plomben aufwies.

Da den Verpflichtungen aus der Einfuhrlizenz innerhalb deren Gültigkeitsdauer nicht voll genügt werden konnte, erklärte die Einfuhr- und Vorratsstelle die Kaution in Höhe von 6 309,11 DM für verfallen.

2. Die Klägerin erhob beim Verwaltungsgericht Frankfurt/Main gegen die Einfuhr- und Vorratsstelle Klage mit der Begründung, sie sei ihrer Einfuhrverpflichtung im Sinne der Verordnung Nr. 1373/70 nachgekommen, da sie die Ware den Zollbehörden vor Ablauf der Lizenzfrist gestellt habe.

Die Verordnung Nr. 1373/70 bestimmt:

— das Exemplar Nr. 1 der Lizenz wird der Stelle vorgelegt, bei der die Einfuhrzollförmlichkeiten erfüllt werden (Art. 8 Abs. 2 Unterabsatz 2 Buchstabe a);

— die Verpflichtung zur Einfuhr gilt an dem Tag als erfüllt und das Recht auf Einfuhr aufgrund der Lizenz an dem Tag als ausgenutzt, an dem die Zollförmlichkeiten nach der vorzitierten Bestimmung erfüllt worden sind (Art. 15 Abs. 1 Buchstabe a);

— im Sinne der Verordnung gilt als Tag der Erfüllung der Zollförmlichkeiten der Tag, an dem die Zollstelle die Willenserklärung des Zollbeteiligten, die betreffenden Waren zum freien Verkehr abzufertigen, annimmt oder, falls die Waren ohne eine solche Willenserklärung in den freien Verkehr treten dürfen, der Tag, an dem die Waren in den freien Verkehr getreten sind (Art. 15 Abs. 5 Buchstabe a).

3. Das Verwaltungsgericht hat das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof nach Artikel 177 des EWG-Vertrags die nachfolgende Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt:

„Ist die *Entgegennahme* des Zollantrages des Zollbeteiligten durch die Zollstelle gleichbedeutend mit der ‚Annahme' der Willenserklärung durch die Zollstelle im Sinne des Artikels 15 Absatz 5a der Verordnung Nr. 1373/70 EWG-Kommission vom 10. Juli 1970, (ABl. L 158 vom 20. Juli 1970), oder ist ‚Annahme' im Sinne dieser Bestimmung dahin auszulegen, daß das der Annahme zugrunde liegende *Zollverfahren* zugunsten des Zollbeteiligten rechtskräftig beendet ist?"

In seinem Vorlagebeschluß führt das

Verwaltungsgericht aus, die Auslegung der genannten Bestimmung sei „entscheidungserheblich, da in dem Falle, in dem bereits die Entgegennahme des Zollantrages als Annahme im Sinne der Bestimmung aufzufassen ist, die Einfuhr als rechtzeitig erfolgt anzusehen ist und damit die Kaution entfällt, während im anderen Fall die Kaution zu zahlen ist, wenn nicht für die Klägerin dann noch bei weiterer Prüfung höhere Gewalt zum Zuge käme" . Das Verwaltungsgericht fügt hinzu, die Frage, ob die Ablehnung des Zollantrages durch das Zollamt rechtmäßig sei, sei nicht Gegenstand des Rechtsstreits.

4. Der Beschluß des Verwaltungsgerichts vom 20. November 1973 ist am 5. Dezember 1973 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen.

Gemäß Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes haben die Klägerin des Ausgangsverfahrens, vertreten durch Rechtsanwalt P. Wendt, zugelassen in Hamburg, und die Kommission, vertreten durch ihren Rechtsberater P. Gilsdorf, schriftliche Erklärungen abgegeben.

Der Gerichtshof hat auf den Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, ohne vorherige Beweisaufnahme in die mündliche Verhandlung einzutreten.

## II — Beim Gerichtshof eingegangene schriftliche Erklärungen

### *A — Erklärungen der Firma Norddeutsches Vieh- und Fleischkontor*

1. Die Firma trägt vor, die Ablehnung ihres Zollantrages beruhe ausschließlich auf den Vorschriften des deutschen Fleischbeschaurechts. Dieses Recht zeichne sich dadurch aus, daß es von allen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft die schärfsten Anforderungen für die Einfuhr von frischem Fleisch aus dritten Ländern stelle. Derzeit könne keine Rede davon sein, daß die Importeure in der Gemeinschaft jeweils zu gleichen Bedingungen frisches Fleisch zum freien Verkehr abfertigen lassen könnten.

2. Dem Verwaltungsgericht gehe es um die Klärung, ob unter „Annahme" im Sinne von Artikel 15 Absatz 5 Buchstabe a eine Tathandlung oder eine irgendwie geartete rechtsgeschäftliche Handlung im Sinne einer verbindlichen Zulassung des Zollantrages durch die Zollstelle zur Abfertigung der Ware zum freien Verkehr zu verstehen sei.

a) Weder dem deutschen Zollrecht noch der deutschen Zollpraxis sei die „verbindliche Zulassung des Zollantrages" als eine Rechtshandlung bekannt. Der gesamte Vorgang der Abfertigung zum freien Verkehr bestehe vielmehr aus einem Antrag des Zollbeteiligten und einem Verwaltungsakt der Zollstelle, welcher auf Freigabe der Ware in den freien Verkehr gerichtet sei. Es verstehe sich von selbst, daß mit „Annahme" in Artikel 15 Absatz 5 Buchstabe a nicht dieser auf Freigabe der Ware gerichtete Verwaltungsakt gemeint sein könne, denn der Begriff „Abfertigung zum freien Verkehr" sei so allgemein gebräuchlich, daß in der Verordnung ausdrücklich auf ihn abgestellt worden wäre.

Auch eine „stillschweigende Zulassung" des Zollantrages aufgrund zeitlich vor der Freigabe der Ware liegender konkludenter Handlungen der Zollstelle komme nicht in Betracht. Einerseits verliere die Zollstelle die Möglichkeit, einen Zollantrag zurückzuweisen, erst mit der Freigabe der Ware. Andererseits würde die Anknüpfung an bloß konkludentes Verhalten die Gefahr erheblicher Unsicherheit, insbesondere auch mit Rücksicht auf dessen zeitliche Festlegung, mit sich bringen.

Vom praktischen Ergebnis her gesehen müsse unter „Annahme" die Entgegennahme des Zollantrages durch die Zollstelle verstanden werden. Nach deutscher Praxis werde der Tag der Entgegennahme auf den Anträgen vermerkt, wie dies auch in anderen Mitgliedstaaten der Fall sei.

b) Der Wortlaut des Artikels 15 Absatz 5 Buchstabe a spreche für diese Auslegung. Dies zeige vor allem die zweite Alternative der Vorschrift, wonach Waren ohne eine darauf gerichtete Willenserklärung in den freien Verkehr treten dürften, weil hier eindeutig für die Erfüllung der Einfuhrzollförmlichkeiten an eine bloße Tathandlung angeknüpft werde. Hinzuweisen sei auch auf die englische Fassung dieser Vorschrift, in der von einem „document by which the declarant states his intention to . . ." die Rede sei. Ein „document", das heißt also eine „Urkunde", könne aber nur in einem körperlichen Sinne „angenommen" werden.

c) Die Firma untersucht sodann, in welchem Zusammenhang Artikel 15 Absatz 5 Buchstabe a mit den übrigen Bestimmungen der Verordnung steht. Sie erinnert daran, daß durch die Verordnung die Durchführungsvorschriften für das Einfuhrlizenzsystem vereinheitlicht wurden, und zeichnet die Grundzüge dieses Lizenzsystems nach. In diesem Rahmen werde, wie der vierte Erwägungsgrund der Verordnung ausweise, das Ziel verfolgt, „die beiden Begriffe Einfuhr und Ausfuhr . . . einheitlich auszulegen".

Unter diesem Blickwinkel gewinne für die Auslegung des Artikels 15 Absätze 1 und Buchstabe a der Umstand entscheidendes Gewicht, daß die Lizenz den Lizenzinhaber — nicht jedoch Dritte, insbesondere nicht Zollstellen — zur Einfuhr berechtige und verpflichte. Daraus folge nämlich zwangsläufig, daß es für die Erfüllung der Einfuhrverpflichtung ausschließlich auf die Tätigkeit des Lizenzinhabers ankomme und daß sich die Grenzen für die Anforderungen an die Erfüllung der Einfuhrverpflichtung notwendigerweise aus dem ergäben, was dem Lizenzinhaber tatsächlich und rechtlich zu tun möglich sei. „Annahme" im Sinne von Artikel 15 Absatz 5 Buchstabe a bedeute mithin nichts weiter als „Zugang" des Zollantrages.

Artikel 15 Absatz 5 Buchstabe a enthalte eine Legaldefinition des in Artikel 15 Absatz 1 verwandten Begriffes des „Tages der Erfüllung der Einfuhrzollförmlichkeiten" und diene dazu, Auslegungszweifel, die sich aus Artikel 15 Absatz 1 ergeben könnten, zu beseitigen.

Artikel 15 Absatz 5 Buchstabe a beschränke sich nicht darauf, den Zeitpunkt einer Einfuhr, falls eine solche stattfinde, zu bestimmen. Der vierte Erwägungsgrund, wonach „die beiden Begriffe Einfuhr und Ausfuhr . . . einheitlich auszulegen [sind]", zeige, daß weder Artikel 15 Absatz 1 noch Artikel 15 Absatz 5 Buchstabe a bloße Zeitbestimmungen enthielten. Die Kommission habe die beiden Begriffe unter dem Gesichtspunkt der *Erfüllung* der Verpflichtung zur Einfuhr beziehungsweise Ausfuhr gesehen und danach festgelegt, welches Merkmal des Einfuhrbegriffs noch innerhalb der Gültigkeitsdauer der Lizenz vorliegen müsse, damit die Einfuhrverpflichtung als erfüllt angesehen werden könne. Für eine einheitliche Auslegung des Einfuhr- und des Ausfuhrbegriffs bestehe nur im Rahmen der Kautionsregelung ein Bedürfnis. Gerade bei dieser Regelung aber sei die Frage entscheidend, wodurch und damit auch wann die Einfuhrverpflichtung erfüllt sei.

Artikel 15 Absatz 3 Buchstabe a stehe ihrer Auslegung nicht entgegen. Werde die Verpflichtung zur Einfuhr mit der Entgegennahme des Zollantrages durch die Zollstelle erfüllt, müsse diese die Abschreibung und Bestätigung auf dem Exemplar Nr. 1 nach Artikel 8 Absatz 2 auch dann vornehmen, wenn es anschließend nicht zu einer Abfertigung der Ware zum freien Verkehr komme.

d) Für ihr Auslegungsergebnis spreche ganz entschieden der Gesichtspunkt, daß mit der Verordnung die größtmögliche Vereinfachung des Verfahrens im Interesse der Rechtssicherheit erzielt werden sollte. Daher müsse unter „Annahme" ein Vorgang verstanden werden, der so unkompliziert sei, daß sich sein Vorliegen jederzeit leicht feststellen lasse.

Würde die Feststellung der Erfüllung der Einfuhrverpflichtung auf die Beendigung der Zollbehandlung verlagert, könne es, bis das Verwaltungsverfahren und das

gegen die Zollbehörde eingeleitete Klageverfahren abgeschlossen worden sei, zu Verzögerungen bis zu fünf Jahren kommen.

e) Durch ihre Auslegung werde eine einheitliche Anwendung des Gemeinschaftsrechts in sämtlichen Mitgliedstaaten sichergestellt; gleiches lasse sich nicht sagen, wenn unter „Annahme" die Zulassung des Zollantrages zu verstehen wäre.

f) Auch aus der Funktion der Lizenzen lasse sich nichts gegen ihre Auslegung herleiten. Für die Ansicht, die Antwort auf die Vorlagefrage müsse so ausfallen, daß den Behörden eine möglichst genaue Kenntnis der geplanten Geschäfte ermöglicht werde, gebe Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung jedenfalls nichts her. Wäre — wie die Firma unter anderem ausführt — diesem Zweck entscheidende Bedeutung beigemessen worden, hätte es nahegelegen, die Einfuhrverpflichtung in jedem Falle erst mit Beendigung des Zollverfahrens über die Abfertigung zum freien Verkehr, das heißt also erst mit der Bekanntgabe des auf Freigabe der Ware gerichteten Verwaltungsaktes der Zollstelle, als erfüllt anzusehen, statt in Artikel 15 Absätze 1 und 5 Buchstabe a offensichtlich auf andere Kriterien abzustellen.

Aus diesen Gründen schlägt die Firma vor, die vorgelegte Frage dahin zu beantworten, daß unter „Annahme" im Sinne von Artikel 15 Absatz 5 Buchstabe a die körperliche Entgegennahme durch die Zollstelle zu verstehen ist.

3. a) Die Firma macht geltend, selbst wenn verlangt werde, daß auch die Willenserklärung im Sinne von Artikel 15 Absatz 5 Buchstabe a ordnungsgemäß sein müsse, genüge die körperliche Entgegennahme des förmlichen Zollantrages.

Falls der Gerichtshof zu diesem Ergebnis neige, müsse er sich allerdings auch zu der Frage äußern, unter welchen Voraussetzungen der Zollantrag als ordnungsgemäß anzusehen sei.

Soweit es um die Erfüllung der Verpflichtung zur Einfuhr gehe, sei es unzulässig, die Ordnungsmäßigkeit des Antrages nach nationalem Recht zu beurteilen.

Die Firma verweist im übrigen auf das Urteil des Gerichtshofes vom 6. Juni 1972 (Schlüter/Hauptzollamt Hamburg — Slg. 1972, 307), aus dem sie folgern zu können glaubt, daß die Ordnungsmäßigkeit des Zollantrages nichts weiter voraussetze, als daß er schriftlich gestellt werde und alles Notwendige enthalte, um der Zollstelle deutlich zu machen, daß bei ihr die Abfertigung des lizenzierten Erzeugnisses beantragt werde. Weitere Erfordernisse seien nach Gemeinschaftsrecht nicht ersichtlich.

Da das Gemeinschaftsrecht mengenmäßige Beschränkungen zum Schutze der Gesundheit und des Lebens von Menschen nicht kenne, gehe es nicht an, die aus einer Einfuhrlizenz kraft Gesetzes folgende Berechtigung und Verpflichtung zur Einfuhr nach Gemeinschaftsrecht von der Beachtung derartiger mengenmäßiger Beschränkungen abhängig zu machen. Folglich könne die Erfüllung der Einfuhrverpflichtung auch nicht davon abhängen, ob der Einfuhr eine nach Artikel 36 EWG-Vertrag nicht verbotene nationale mengenmäßige Einfuhrbeschränkung entgegenstehe.

b) Falls der Gerichtshof Artikel 15 Absatz 5 Buchstabe a dahin auslege, daß die Ware von der Zollstelle nicht beanstandet werde, bittet die Firma den Gerichtshof, zum Ausdruck zu bringen, daß in solchen Fällen eingehend geprüft werden muß, ob die Einfuhrverpflichtung wegen höherer Gewalt erloschen ist.

Nach ihrer Ansicht ist ein Fall höherer Gewalt anzunehmen, wenn, wie hier, die Ware den Bedingungen der Lizenz und den sonstigen Bedingungen des Gemeinschaftsrechts entspreche.

*B — Erklärungen der Kommission*

1. Die Kommission meint, die Auslegung von Vorschriften der Verordnung Nr. 1373/70 erfordere sowohl die Be-

rücksichtigung der zugrunde liegenden Marktordnungsregelungen — an den materiellen Begriffen der Einfuhr oder Ausfuhr könne diese Verordnung nichts ändern — als auch allgemeiner Grundsätze des Zollverfahrensrechtes.

2. Keine der beiden Alternativen in der Fragestellung des Verwaltungsgerichts werde der Finalität des Artikels 15 Absatz 5 Buchstabe a oder den allgemeinen zollverfahrensrechtlichen Prinzipien gerecht. Grundsätzlich sei zwar die erste Alternative der Fragestellung zu bejahen, aber ohne die Konsequenzen, welche das Verwaltungsgericht daran knüpfe. Der Begriff der „Annahme" im Sinne von Artikel 15 Absatz 5 Buchstabe a sei somit im formalen Sinne zu verstehen, so daß der Zeitpunkt für die Erfüllung der Verpflichtung aus der Lizenz durch die „Entgegennahme" des Zollantrages bestimmt werde. Dies besage jedoch nicht, daß die Verpflichtung aus der Lizenz auch dann erfüllt sei, wenn das Zollverfahren nicht „abgeschlossen" und damit die Ware nicht effektiv eingeführt worden sei.

Artikel 15 Absätze 1 und 3 lege zwar im Wege einer Fiktion den lizenzrechtlich bedeutsamen Zeitpunkt des Einfuhr- und Ausfuhrvorganges fest, tue dies jedoch unbeschadet aller anderen Voraussetzungen, die für die Ein- beziehungsweise Ausfuhr gelten. Die Vorschrift setze als selbstverständlich voraus, daß es tatsächlich zu einer Einfuhr beziehungsweise Ausfuhr gekommen sei.

Für diese Auslegung spreche eine ganze Reihe von Umständen.

Zunächst erscheine einleuchtend, daß eine bloße formularmäßige Abwicklung der Einfuhrzollförmlichkeiten ohne jeglichen realen Hintergrund nicht genügen könne, die Einfuhrverpflichtungen aus der Lizenz zu erfüllen. Das Substrat, die einzuführende Ware, müsse vorhanden sein und müsse in aller Regel der Zollbehörde „gestellt" werden. Ebenso wie Artikel 15 die stillschweigende Voraussetzung enthalte, daß die Ware gestellt werde, gehe diese Vorschrift aber auch davon aus, daß die Ware wirklich eingeführt werde. Wie der Begriff der Gestellung sei auch derjenige der zollrechtlichen Freigabe (autorisation d'enlèvement oder mainlevée) allen ausgebildeten Zollverfahrensrechten eigentümlich. Eine zollrechtliche Einfuhrregelung, die auf die Freigabe oder einen entsprechenden Begriff verzichte, sei nicht vorstellbar. Dies sei auch den Verfassern der Verordnung Nr. 1373/70 so selbstverständlich gewesen, daß über diesen Umstand im Text dieser Verordnung nicht mehr gesprochen werde.

Würde auf dieses grundlegende Erfordernis verzichtet, ergäben sich unhaltbare Konsequenzen. Der Importeur würde seiner Verpflichtung aus der Einfuhrlizenz bereits genügen, wenn er völlig verdorbene, den gesundheitspolitischen Vorschriften offensichtlich widersprechende Waren dem Zoll gestellen würde. Mit den Einfuhrlizenzen werde bezweckt, effektive Einfuhren verwaltungsmäßig zu erfassen, nicht aber Warenbewegungen, die an den Zollschranken hängengeblieben seien.

Die von der Klägerin vertretene These würde dazu führen, daß jeder Importeur dem Kautionsverfall dadurch entgehen könnte, daß er dem Zollamt eine Ware zur Abfertigung melde, von der er von vornherein wisse, daß sie nicht effektiv eingeführt werden könne. Es sei offensichtlich, daß auf diese Weise die Kautionsregelung umgangen werden könnte. Hinzuweisen sei auch auf Artikel 15 Absätze 2 und 3 Buchstabe a, denn nach diesen Bestimmungen werde der Nachweis der Erfüllung der Einfuhr erbracht durch Vorlage des Exemplars Nr. 1 der Lizenz, auf dem die eingeführten Mengen gemäß Artikel 8 abgeschrieben und die Einfuhr entsprechend bestätigt werde.

3. Die Kommission macht geltend, anders als durch die vom Verwaltungsgericht und der Klägerin vorgetragene Auffassung werde durch ihre Auslegung gewährleistet, daß die unterschiedlichen staatlichen Regelungen über das Verzollungsverfahren sich in der Frage des Einfuhrzeitpunktes nicht unterschiedlich für

die Marktbürger je nach Einfuhr-Mitgliedstaat auswirkten.

Eine Zusammenschau des 7. Erwägungsgrundes der Verordnung und des Artikels 15 Absatz 2 Buchstabe b zeige, daß der Zweck der Kautionsregelung, wie der Lizenzregelung, bei Einfuhren und bei Ausfuhren im wesentlichen der gleiche sei. Deshalb müsse Artikel 15 hinsichtlich des Einfuhrerfordernisses in Analogie zu den für die Ausfuhr ausdrücklich aufgestellten Erfordernissen ausgelegt werden.

4. Um den Nachweis zu erbringen, daß sich das von ihr gefundene Ergebnis in die Systematik des Zollverfahrensrechtes im allgemeinen einfügt, untersucht die Kommission, welche Grundsätze für die Bestimmung des maßgeblichen Zeitpunktes als Anknüpfungspunkt für andere zollrechtliche Tatbestände gelten. Sie prüft, welches der maßgebliche Zeitpunkt für die Bestimmung des Zollsatzes, der Abschöpfung, der Ausfuhrerstattung und des Zollwertes im Gemeinschaftsrecht ist. Dabei verweist sie namentlich auf den Vorschlag einer Richtlinie zur Harmonisierung der Verfahren für die Überführung von Waren in den zollrechtlichen freien Verkehr (veröffentlicht im Amtsblatt C 14 vom 15. Februar 1974).

Des weiteren setzt sie sich mit dem Urteil des Gerichtshofes vom 15. Dezember 1971 (Schleswig-Holsteinische Hauptgenossenschaft/Hauptzollamt Itzehoe, 35/71 — Slg. 1971, 1083) auseinander.

Sie schließt mit der Feststellung, die untersuchten Bestimmungen zeigten, daß die Anknüpfung an das formale Kriterium der Annahme der Willenserklärung dem — wenn auch erst in Entwicklung begriffenen — Zollverfahrensrecht der Gemeinschaft durchaus vertraut sei.

Für den Bereich der Einfuhrlizenzen und der Abschöpfungen stelle ein einheitliches Anknüpfungskriterium die einzige systemgerechte Lösung dar. Eine nach unterschiedlichen Kriterien erfolgende Bestimmung des maßgeblichen Zeitpunktes könnte zur Folge haben, daß die Abschöpfung für einen „Einfuhrzeitpunkt" festgesetzt werde, in welchem die Einfuhr lizenzrechtlich gar nicht mehr hätte erfolgen dürfen.

Das von ihr gefundene Ergebnis führe entgegen allen gegenteiligen Behauptungen nicht zu praktisch unhaltbaren oder unbilligen Konsequenzen für den Importeur im Hinblick auf den Kautionsverfall. Der Gemeinschaftsgesetzgeber (Verordnung Nr. 1373/70) gehe zugunsten des Zollbeteiligten davon aus, daß dieser normalerweise mit der Erledigung der Zollförmlichkeiten (und der Gestellung der Ware) seine Schuldigkeit getan habe, und der nachfolgende Abschnitt bis zum Abschluß der Zollabfertigung sich innerhalb der Verantwortungssphäre der Zollbehörde vollziehe. Ferner sei zu berücksichtigen, daß die Möglichkeit bestehe, den Importeur in Fällen höherer Gewalt von der Einfuhrverpflichtung freizustellen oder die Gültigkeitsdauer der Lizenz zu verlängern. Artikel 18 der Verordnung ermögliche zudem, offensichtlichen Härtefällen, die sich erst im Laufe des Zollverfahrens herausstellten, gerecht zu werden.

5. Abschließend befaßt sich die Kommission mit dem Ausdruck „Entgegennahme" des Zollantrages. Sie meint, hierunter sei nicht die rein körperliche Entgegennahme des Antrages durch den Zollbeamten zu verstehen. Durch die Verwendung des Begriffs „Annahme" der Willenserklärung in den verschiedenen gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften solle zum Ausdruck gebracht werden, daß es sich um mehr als die bloße körperliche Entgegennahme handle. Die Annahme der Willenserklärung setze voraus, daß die Zollstelle den Zollantrag als ordnungsgemäß anerkenne, das heißt ihrerseits durch einen Annahmeakt zu verstehen gebe, daß die für die Antragstellung als solche erforderlichen Voraussetzungen erfüllt seien. In der Praxis werde diese Annahme durch Anbringen des Annahmedatums (Stempel) vermerkt. Dies komme deutlich zum Ausdruck in den Artikeln 7 und 8 des erwähnten Richtlinienvorschlags, wobei

allerdings darauf hingewiesen werde, daß die Form der Annahme den einzelnen Mitgliedstaaten überlassen bleibe (Art. 8 Abs. 1). Auch in den bestehenden staatlichen Vorschriften des Zollverfahrensrechts genüge nirgends die bloße „körperliche" Entgegennahme des Zollantrages. Auf jeden Fall müßten die formalen Voraussetzungen der Antragstellung erfüllt sein: Der Antrag müsse richtig ausgefüllt sein ; er müsse bei einer zuständigen Zollstelle eingereicht sein; es müßten alle für die Einfuhr erforderlichen Unterlagen beigefügt sein. Es stehe auch nichts im Wege, daß bereits bei der Antragstellung geprüft werde, ob Verbote oder Beschränkungen einer Einfuhr der im Zollantrag bezeichneten Waren entgegenstünden, und daß gegebenenfalls der Zollantrag schon deshalb zurückgewiesen werde.

Nach Abschluß des schriftlichen Verfahrens hat am 4. April 1974 die mündliche Verhandlung stattgefunden. Die Firma Norddeutsches Vieh- und Fleischkontor war durch Rechtsanwalt P. Wendt und die Kommission durch ihren Rechtsberater P. Gilsdorf vertreten.

In der mündlichen Verhandlung hat das *Unternehmen* betont, die Nichtzulassung zur Einfuhr beruhe auf den Vorschriften des deutschen Fleischbeschaurechts, die strenger und formalistischer seien als in irgend einem anderen Land der Gemeinschaft. Nach Meinung der deutschen Importeure sei diese Regelung mit dem Gemeinschaftsrecht nicht vereinbar. Man würde die Sache in einem falschen Licht sehen, wenn man diese Besonderheit des deutschen Veterinärrechts nicht mit berücksichtige. Das Fleisch, das die Klägerin des Ausgangsverfahrens zur Einfuhr gestellt habe, sei von einwandfreier Beschaffenheit gewesen und wäre in jedem Mitgliedstaat mit Sicherheit zur Einfuhr zugelassen worden. Tatsächlich sei das Fleisch auch nach Belgien verkauft worden.

Die Firma Norddeutsches Vieh- und Fleischkontor bemerkt auch, die §§ 10 und 16 des deutschen Fleischbeschaugesetzes ergäben, daß veterinärrechtliche Bedenken auch noch nach der Freigabe zum freien Verkehr dazu führen könnten, daß das Flesich vernichtet oder wieder ausgeführt werden müsse. In einem solchen Falle wäre die Verpflichtung aus der Einfuhrlizenz und auch nach Auffassung der Kommission unzweifelhaft erfüllt. Wieso solle dann aber die Kaution verfallen, so fragt das Unternehmen, wenn die Bedenken bereits bei der Einfuhr erhoben würden.

Zurückzuweisen sei das Argument der Kommission, ein Importeur könne versuchen, dem Kautionsverfall dadurch zu entgehen, daß er dem Zollamt eine Ware zur Abfertigung melde, von der er von vornherein wisse, daß sie gar nicht effektiv eingeführt werden könne. Das Unternehmen macht unter anderem geltend, so hoch sei die Kaution im Gegensatz zur Abschöpfung nicht, daß ein Importeur überhaupt irgendein Interesse an einem solchen Vorgehen haben könnte.

Schließlich weist die Klägerin des Ausgangsverfahrens noch darauf hin, daß das Zollamt nicht, wie eingangs des Berichts bemerkt, die zuständige Stelle für die Auslandsfleischbeschau sei.

Die *Kommission* hat die dem Gerichtshof vorgeschlagene Beantwortung der Frage etwas abgeändert. Sie hält es nicht mehr für notwendig oder sinnvoll, daß in dem Urteil des Gerichtshofes Bezug genommen werde auf das, was man positiv unter der Annahme des Antrages versteht. Sie schlägt daher dem Gerichtshof vor, wie folgt zu antworten:

„Die Annahme der Willenserklärung des Zollbeteiligten durch die Zollstelle im Sinne des Artikels 15 Absatz 5 Buchstabe a der Verordnung Nr. 1373/70 erfordert nicht, daß das Zollverfahren zugunsten des Zollbeteiligten rechtskräftig beendet ist. Diese Auslegung hat jedoch nur Bedeutung für die Festlegung des Zeitpunktes, zu welchem die Verpflichtung zur Einfuhr aufgrund der Lizenz im Sinne von Artikel 15 Absatz 1 Buchstabe a dieser Verordnung als erfüllt gilt; Voraussetzung für die Anwendung dieser Be-

stimmung ist, daß die Ware, für welche die Lizenz gilt, tatsächlich zum freien Verkehr abgefertigt worden ist."

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 7. Mai 1974 vorgetragen.

## Entscheidungsgründe

1 Das Verwaltungsgericht Frankfurt/Main hat mit Beschluß vom 20. November 1973, beim Gerichtshof eingegangen am 5. Dezember 1973, gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag eine Frage gestellt, mit der sie eine Vorabentscheidung anstrebt über die Auslegung des Begriffs „annimmt" in Artikel 15 Absatz 5 Buchstabe a der Verordnung (EWG) Nr. 1373/70 der Kommission vom 10. Juli 1970 (ABl. L 158, S. 1) über gemeinsame Durchführungsvorschriften für Einfuhr- und Ausfuhrlizenzen sowie Vorausfestsetzungsbescheinigungen für landwirtschaftliche Erzeugnisse, die einem System gemeinsamer Preise unterliegen.

2 Die Frage wird anläßlich eines Rechtsstreits zwischen einem Importeur von Rindergefrierfleisch und den deutschen Behörden über die Freistellung der Kaution vorgelegt, die gestellt worden war, um eine Einfuhr zu gewährleisten, die durch eine für einen bestimmten Zeitraum gültige Einfuhrlizenz bewilligt worden war. Vor Ablauf der Gültigkeitsdauer der Lizenz stellte der Importeur eine bestimmte Menge ausländisches Fleisch zur Fleischbeschau, doch ließ sich die Einfuhr nicht verwirklichen, da den Voraussetzungen des deutschen Rechts über die tierärztliche Untersuchung von Fleisch ausländischer Herkunft nicht genügt war.

3 Artikel 15 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1373/70 bestimmt, daß die Freistellung der Kaution abhängt „bei der Einfuhr vom Nachweis der Erfüllung der in Artikel 8 Absatz 2 Unterabsatz 2 Buchstabe a genannten Zollförmlichkeiten". Artikel 15 Absatz 1 sagt zur Gültigkeitsdauer der Lizenzen, daß „die Verpflichtung zur Einfuhr an dem Tag als erfüllt und das Recht auf Einfuhr aufgrund der Lizenz an dem Tag als ausgenutzt [gilt], an dem die Zollförmlichkeiten ... erfüllt worden sind". Nach Artikel 15 Absatz 5 gilt als Tag der Erfüllung der Zollförmlichkeiten „der Tag, an dem die Zollstelle die Willenserklärung des Zollbeteiligten, die betreffenden Waren zum freien Verkehr abzufertigen, annimmt ...".

4 Die Kautionsregelung soll der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten die genaue Kenntnis der geplanten Geschäfte ermöglichen und zu diesem Zweck die tatsächliche Durchführung der Ein- und Ausfuhren sichern, für welche die

Lizenzen beantragt werden. Das entscheidende Kriterium für die Freistellung der Kaution ist also einem gemeinschaftsrechtlichen Begriff zu entnehmen, dessen Sinn und Tragweite nicht von nationalen Zollverfahren abhängen können, die noch nicht einander angeglichen sind. Daraus folgt, daß die Freigabeerklärung, mit der die Zollbehörden das Zollverfahren abschließen und die Ware freigeben, nicht das einzige Kriterium sein kann; denn diese Erklärung kann von Voraussetzungen abhängen, die in den einzelnen Mitgliedstaaten verschieden sind, wie dies unter anderem für die unterschiedlichen Rechtsvorschriften über die Fleischbeschau gilt.

5 Zweck der Bestimmungen des Artikels 15 Absätze 1 und 5 ist es, den Zeitpunkt festzulegen, von dem an die Verpflichtung des Inhabers der Einfuhrlizenz, die Lizenz während ihrer Gültigkeitsdauer auszunutzen, und damit die wesentliche Voraussetzung für die Freistellung der Kaution als erfüllt gelten. Die mit der Kautionsregelung angestrebte Sicherung erfordert nicht, daß das Zollverfahren zugunsten des Zollbeteiligten rechtskräftig abgeschlossen ist; vielmehr kann die erwähnte Verpflichtung auch zu einem früheren Zeitpunkt — etwa demjenigen, zu dem den Zollstellen die Willenserklärung des Zollbeteiligten zugeht, die betreffenden Waren zum freien Verkehr abzufertigen — als erfüllt angesehen werden, vorausgesetzt jedoch, daß diese Abfertigung zum freien Verkehr — sei es auch zu einem späteren Zeitpunkt — tatsächlich erfolgt. Aus Artikel 15 Absatz 3 geht nämlich hervor, daß der Nachweis, von dem die Freistellung der Kaution abhängt, durch die Vorlage des Exemplars Nr. 1 der Lizenz zu erbringen ist, auf dem die tatsächlich eingeführten Waren abgeschrieben sind.

6 Es ist indessen zu beachten, daß das öffentliche Interesse, das einen möglichst genauen Überblick über die Entwicklung der Einfuhren erfordert und es rechtfertigt, daß bei der Erteilung der Einfuhrlizenz eine Kaution verlangt wird, mit der gleichfalls im öffentlichen Interesse liegenden Notwendigkeit vereinbart werden muß, den Handel nicht durch zu strenge Verpflichtung zu hemmen. Kann die Einfuhr infolge höherer Gewalt während der Gültigkeitsdauer der Lizenz nicht durchgeführt werden, so sind die Mitgliedstaaten nach Artikel 18 der Verordnung Nr. 1373/70 ermächtigt, entweder zu entscheiden, daß die Verpflichtung zur Einfuhr erlischt und die Kaution freigestellt wird, oder die Gültigkeitsdauer der Lizenz zu verlängern. Der Begriff der höheren Gewalt im Sinne der Verordnung muß den Besonderheiten der öffentlichrechtlichen Beziehung zwischen den Importeuren und der innerstaatlichen Verwaltung sowie der Zweckbestimmung der Regelung Rechnung tragen.

7 Nach dieser Zweckbestimmung sowie nach den positiven Vorschriften der einschlägigen Verordnungen ist der Begriff der höheren Gewalt nicht auf eine ab-

solute Unmöglichkeit beschränkt, sondern im Sinne anormaler Umstände zu verstehen, die außerhalb des Einflusses des Importeurs liegen und eingetreten sind, obgleich der Lizenzinhaber alle Sorgfalt aufgewandt hat, die von einem ordentlichen Kaufmann billigerweise erwartet werden kann.

## Kosten

8 Die Auslagen der Kommission, die Erklärungen vor dem Gerichtshof abgegeben hat, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren vor dem Gerichtshof ein Zwischenstreit in dem vor dem innerstaatlichen Gericht anhängigen Rechtsstreit. Die Kostenentscheidung obliegt daher diesem Gericht.

Aus diesen Gründen

hat

## DER GERICHTSHOF

auf die ihm vom Verwaltungsgericht Frankfurt/Main gemäß dessen Beschluß vom 20. November 1973 vorgelegte Frage für Recht erkannt:

1. **Die Annahme im Sinne von Artikel 15 Absatz 5 Buchstabe a der Willenserklärung des Zollbeteiligten durch die Zollstelle, die betreffenden Waren zum freien Verkehr abzufertigen, erfordert für die Bestimmung des Zeitpunkts, zu dem die Verpflichtung zur Einfuhr aufgrund der Lizenz im Sinne von Artikel 15 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung Nr. 1373/70 als erfüllt gilt, nicht die rechtskräftige Beendigung des Zollverfahrens zugunsten des Zollbeteiligten.**

2. **Die Anwendung von Artikel 15 Absatz 1 setzt voraus, daß die Ware, die auf der Lizenz gemäß den Bestimmungen des Artikels 8 Absatz 2**

**Unterabsatz 2 Buchstabe a abgeschrieben worden ist, tatsächlich zum freien Verkehr abgefertigt worden ist.**

Lecourt Donner Sørensen Monaco Mertens de Wilmars
Pescatore Kutscher Ó Dálaigh Mackenzie Stuart

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 15. Mai 1974.

Der Kanzeler
A. Van Houtte

Der Präsident
R. Lecourt

## SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS HENRI MAYRAS VOM 30. APRIL 1974 [1]

*Herr Präsident,*
*meine Herren Richter!*

*Einführung*

Die Einfuhr landwirtschaftlicher Erzeugnisse, die einer gemeinsamen Marktorganisation unterliegen, in die Gemeinschaft ist nach der in den Grundverordnungen getroffenen Regelung an Einfuhrlizenzen geknüpft, die für einen bestimmten Zeitraum erteilt werden und zur Einfuhr der angegebenen Menge des bezeichneten Erzeugnisses berechtigen und verpflichten.

Die Erfüllung der Einfuhrverpflichtung wird durch die Stellung einer Kaution gesichert.

Die gleichen Grundsätze gelten übrigens auch bei der Ausfuhr sowie der Vorausfestsetzung von Abschöpfungen oder Erstattungen.

Durch Verordnung Nr. 1373/70 vom 10. Juli 1970 erließ die Kommission gemeinsame Durchführungsvorschriften für das Lizenzsystem.

Sie legte namentlich fest, was unter dem Ausdruck „Einfuhrzollförmlichkeiten" zu verstehen ist (Art. 8 Abs. 2 Unterabsatz 2 Buchstabe a der Verordnung), bestimmte, daß die Verpflichtung zur Einfuhr *an dem Tag als erfüllt gilt, an dem die Zollförmlichkeiten erfüllt worden sind* (Art. 15 Abs. 1 Buchstabe a), und stellte klar, daß „als *Tag* der Erfüllung der ... Zollförmlichkeiten der Tag [gilt], an dem die Willenserklärung des Zollbeteiligten, die betreffenden Waren zum freien Verkehr abzufertigen, annimmt" (Art. 15 Abs. 5 Buchstabe a).

Nach Artikel 15 Absatz 2 schließlich hängt die Freistellung der Kaution bei der Einfuhr vom Nachweis der Erfüllung

1 — Aus dem Französischen übersetzt.