Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Dritte Kammer)

20. Mai 2021*

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Zollunion – Gültigkeitsprüfung – Durchführungsverordnung (EU) Nr. 1357/2013 – Bestimmung des Ursprungslands von in einem Drittland aus in einem anderen Drittland hergestellten Solarzellen zusammengesetzten Solarmodulen – Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 – Zollkodex der Gemeinschaften – Art. 24 – Ursprung von Waren, an deren Herstellung mehrere Drittländer beteiligt waren – Begriff ‚letzte wesentliche Be- oder Verarbeitung'"

In der Rechtssache C-209/20

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom Upper Tribunal (Tax and Chancery Chamber) (Rechtsmittelgericht [Kammer für Steuer- und Finanzsachen], Vereinigtes Königreich) mit Entscheidung vom 22. Mai 2020, beim Gerichtshof eingegangen am selben Tag, in dem Verfahren

Renesola UK Ltd

gegen

The Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs

erlässt

DER GERICHTSHOF (Dritte Kammer)

unter Mitwirkung der Kammerpräsidentin A. Prechal, der Richter N. Wahl und F. Biltgen, der Richterin L. S. Rossi sowie des Richters J. Passer (Berichterstatter),

Generalanwalt: A. Rantos,

Kanzler: A. Calot Escobar,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

– der Renesola UK Ltd, vertreten durch Y. Melin und B. Vigneron, avocats, sowie durch L. Gregory, Solicitor,

– der Europäischen Kommission, vertreten durch F. Clotuche-Duvieusart und M. Kocjan als Bevollmächtigte,

* Verfahrenssprache: Englisch.

aufgrund des nach Anhörung des Generalanwalts ergangenen Beschlusses, ohne Schlussanträge über die Rechtssache zu entscheiden,

folgendes

Urteil

1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Gültigkeit der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 1357/2013 der Kommission vom 17. Dezember 2013 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 2454/93 mit Durchführungsvorschriften zu der Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 des Rates zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften (ABl. 2013, L 341, S. 47) und die Auslegung von Art. 24 der Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 des Rates vom 12. Oktober 1992 zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften (ABl. 1992, L 302, S. 1) in der durch die Verordnung (EG) Nr. 2700/2000 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2000 (ABl. 2000, L 311, S. 17) geänderten Fassung (im Folgenden: Zollkodex der Gemeinschaften).

2 Es ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen der Renesola UK Ltd (im Folgenden: Renesola) und The Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs (Steuer- und Zollverwaltung, Vereinigtes Königreich) wegen der Erhebung von Antidumping- und Ausgleichszöllen auf in das Vereinigte Königreich eingeführte Solarmodule.

Rechtlicher Rahmen

Zollkodex der Gemeinschaften

3 Titel II („Grundlagen für die Erhebung der Einfuhr- und Ausfuhrabgaben sowie für die Anwendung der sonstigen im Warenverkehr vorgesehenen Maßnahmen") des Zollkodex der Gemeinschaften enthält u. a. ein Kapitel 2 („Ursprung"), dessen Abschnitte 1 und 2 den „[n]ichtpräferentielle[n] Ursprung" bzw. den „Präferenzursprung" betreffen. Abschnitt 1 dieses Kapitels umfasst u. a. Art. 24 des Zollkodex, der wie folgt lautet:

„Eine Ware, an deren Herstellung zwei oder mehrere Länder beteiligt waren, ist Ursprungsware des Landes, in dem sie der letzten wesentlichen und wirtschaftlich gerechtfertigten Be- oder Verarbeitung unterzogen worden ist, die in einem dazu eingerichteten Unternehmen vorgenommen worden ist und zur Herstellung eines neuen Erzeugnisses geführt hat oder eine bedeutende Herstellungsstufe darstellt."

4 Zu Titel IX („Schlussbestimmungen") des Zollkodex zählt u. a. Art. 247, in dem es heißt:

„Die zur Durchführung dieses Kodex erforderlichen Maßnahmen … werden … nach dem Regelungsverfahren des Artikels 247a Absatz 2 erlassen; dabei sind die von der [Europäischen Union] eingegangenen internationalen Verpflichtungen zu beachten."

5 Dieser Titel enthält auch Art. 247a des Zollkodex, dessen Abs. 1 und 2 lauten:

„(1) Die Kommission wird von einem Ausschuss für den Zollkodex (nachstehend ‚Ausschuss' genannt) unterstützt.

(2) Wird auf diesen Absatz Bezug genommen, so gelten die Artikel 5 und 7 des Beschlusses 1999/468/EG [des Rates vom 28. Juni 1999 zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Befugnisse (ABl. 1999, L 184, S. 23) in der durch den Beschluss 2006/512/EG des Rates vom 17. Juli 2006 (ABl. 2006, L 200, S. 11) geänderten Fassung] unter Beachtung von dessen Artikel 8.

…“

Verordnung (EWG) Nr. 2454/93

6 Die Verordnung (EWG) Nr. 2454/93 der Kommission vom 2. Juli 1993 mit Durchführungsvorschriften zu[m] Zollkodex der Gemeinschaften (ABl. 1993, L 253, S. 1) enthält in ihrem Teil I („Allgemeine Durchführungsbestimmungen“) einen Titel IV („Warenursprung“), dessen Kapitel 1 den „nichtpräferenzielle[n] Ursprung“ dieser Waren betrifft. Abschnitt 1 („Ursprungsbegründende Be- oder Verarbeitungen“) dieses Kapitels umfasst u. a. die Art. 35 und 39 dieser Verordnung.

7 Art. 35 dieser Verordnung bestimmt:

„Unter diesem Kapitel werden für Spinnstoffe und Waren daraus des Abschnitts XI der Kombinierten Nomenklatur einerseits und für bestimmte andere Waren als Spinnstoffe und Waren daraus andererseits die Be- und Verarbeitungen festgelegt, die als den Kriterien des Artikels 24 des Zollkodex [der Gemeinschaften] entsprechend angesehen werden und den genannten Erzeugnissen den Ursprung des Landes verleihen, in dem sie stattgefunden haben.

Unter ‚Land‘ ist je nach Fall entweder ein Drittland oder die [Union] zu verstehen.“

8 Art. 39 Abs. 1 der Verordnung sieht vor:

„Für die in Anhang 11 genannten hergestellten Waren gelten als Be- oder Verarbeitungen, die gemäß Artikel 24 des Zollkodex [der Gemeinschaften] den Ursprung verleihen, die in Spalte 3 des genannten Anhangs aufgeführten Be- oder Verarbeitungen.“

Durchführungsverordnung Nr. 1357/2013

9 Die Durchführungsverordnung Nr. 1357/2013 wurde auf der Grundlage von Art. 247 des Zollkodex der Gemeinschaften erlassen.

10 Die Erwägungsgründe 1, 3 bis 7 und 13 dieser Durchführungsverordnung lauten:

„(1) Nichtpräferenzielle Ursprungsregeln sind auf alle nichtpräferenziellen handelspolitischen Maßnahmen, einschließlich Antidumping- und Ausgleichszölle, anzuwenden.

…

(3) Durch die Verordnung (EU) Nr. 513/2013 der Kommission [vom 4. Juni 2013 zur Einführung eines vorläufigen Antidumpingzolls auf die Einfuhren von Fotovoltaikmodulen aus kristallinem Silicium und Schlüsselkomponenten davon (Zellen und Wafer) mit Ursprung in oder versandt aus der Volksrepublik China und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 182/2013 zur zollamtlichen Erfassung dieser Einfuhren mit Ursprung in oder versandt aus der Volksrepublik China (ABl. 2013, L 152, S. 5)] wurde die Anmeldung zur Überführung von Fotovoltaikmodulen oder -paneelen aus kristallinem Silicium und deren Schlüsselkomponenten in den zollrechtlich freien Verkehr vorläufigen Antidumpingzöllen unterworfen.

(4) Um die ordnungsgemäße und einheitliche Einführung der vorläufigen Antidumpingzölle zu gewährleisten, müssen für die Auslegung des in Artikel 24 [des Zollkodex der Gemeinschaften] genannten Grundsatzes zur Bestimmung des Ursprungs der von diesen Maßnahmen betroffenen

Waren ausführliche Bestimmungen in Bezug auf Fotovoltaikmodule oder -paneele aus kristallinem Silicium und eine ihrer Schlüsselkomponenten, Fotovoltaikzellen aus kristallinem Silicium, festgelegt werden.

(5) Das Herstellungsverfahren von Fotovoltaikmodulen oder -paneelen aus kristallinem Silicium kann in die folgenden wesentlichen Herstellungsschritte unterteilt werden: Herstellung von Silicium-Wafern; Verarbeitung der Silicium-Wafer zu Fotovoltaikzellen aus kristallinem Silicium; Montage mehrerer Fotovoltaikzellen aus kristallinem Silicium in ein Fotovoltaikmodul oder -paneel aus kristallinem Silicium.

(6) Der wichtigste Arbeitsschritt bei der Herstellung von Fotovoltaikmodulen oder -paneelen aus kristallinem Silicium ist die Verarbeitung der Silicium-Wafer zu Fotovoltaikzellen aus kristallinem Silicium. Dies ist die entscheidende Herstellungsphase, in der die künftige Verwendung der Komponenten des Paneels oder des Moduls endgültig festgelegt wird und ihnen ihre besonderen Eigenschaften verliehen werden.

(7) Diese Umwandlung sollte daher im Einklang mit Artikel 24 [des Zollkodex der Gemeinschaften] als die letzte wesentliche Be- oder Verarbeitung im Herstellungsverfahren von Fotovoltaikmodulen oder -paneelen aus kristallinem Silicium angesehen werden. Das Land der Herstellung der Fotovoltaikzellen aus kristallinem Silicium sollte deshalb das Land des nichtpräferenziellen Ursprungs der Fotovoltaikmodule oder -paneele aus kristallinem Silicium sein.

…

(13) Die Verordnung … Nr. 2454/93 … sollte daher entsprechend geändert werden.“

11 Mit dieser Durchführungsverordnung wurde Anhang 11 („Liste der Be- oder Verarbeitungen, die der hergestellten Ware die Ursprungseigenschaft bzw. keine Ursprungseigenschaft verleihen, sofern sie an Vormaterialien ohne Ursprungseigenschaft vorgenommen werden – Andere Waren als Spinnstoffe und Waren daraus des Abschnitts XI“) der Verordnung Nr. 2454/93 geändert, indem in diesen Anhang zwei neue Positionen (Ex 85 01 und Ex 85 41) eingefügt wurden, die wie folgt lauten:

„Ex 85 01	Fotovoltaikmodule oder -paneele aus kristallinem Silicium	Herstellen aus Vormaterialien jeder HS-Position, ausgenommen aus Vormaterialien der Position der Ware und der Position 8541. Wird die Ware aus Vormaterialien der HS-Position 8501 oder 8541 hergestellt, ist der Ursprung dieser Vormaterialien auch der Ursprung der Ware. Wird die Ware aus Vormaterialien der HS-Position 8501 oder 8541, die aus mehr als einem Ursprungsland stammen, hergestellt, ist der Ursprung des wertmäßig größten Anteils dieser Materialien auch der Ursprung der Ware.“

„Ex 85 41	Fotovoltaikzellen, -module oder -paneele aus kristallinem Silicium	Herstellen aus Vormaterialien jeder HS-Position, ausgenommen aus Vormaterialien der Position der Ware. Wird die Ware aus Vormaterialien der Position 8541 hergestellt, ist der Ursprung dieser Vormaterialien auch der Ursprung der Ware. Wird die Ware aus Vormaterialien der HS-Position 8541, die aus mehr als einem Ursprungsland stammen, hergestellt, ist der Ursprung des wertmäßig größten Anteils dieser Materialien auch der Ursprung der Ware.“

Vorgeschichte des Ausgangsrechtsstreits

12 Am 4. Juni 2013 erließ die Europäische Kommission die Verordnung Nr. 513/2013, mit der sie einen vorläufigen Antidumpingzoll auf die Einfuhren von Fotovoltaikmodulen aus kristallinem Silicium und Schlüsselkomponenten davon (Zellen und Wafer) mit Ursprung in oder versandt aus der Volksrepublik China einführte.

13 Am 2. Dezember 2013 erließ der Rat der Europäischen Union die Durchführungsverordnung (EU) Nr. 1238/2013 zur Einführung eines endgültigen Antidumpingzolls und zur endgültigen Vereinnahmung des vorläufigen Zolls auf die Einfuhren von Fotovoltaikmodulen aus kristallinem Silicium und Schlüsselkomponenten davon (Zellen) mit Ursprung in oder versandt aus der Volksrepublik China (ABl. 2013, L 325, S. 1) sowie die Durchführungsverordnung (EU) Nr. 1239/2013 zur Einführung eines endgültigen Ausgleichszolls auf die Einfuhren von Fotovoltaikmodulen aus kristallinem Silicium und Schlüsselkomponenten davon (Zellen) mit Ursprung in oder versandt aus der Volksrepublik China (ABl. 2013, L 325, S. 66).

14 Gegen diese Durchführungsverordnungen und gegen verschiedene im Rahmen der Verfahren, die zu deren Erlass geführt haben, oder von mit ihnen im Zusammenhang stehenden Verfahren getroffene Rechtsakte wurden mehrere Nichtigkeitsklagen beim Gericht der Europäischen Union erhoben, von denen einige bereits zu Urteilen oder Beschlüssen dieses Gerichts, zu Rechtsmitteln sowie zu Urteilen oder Beschlüssen des Gerichtshofs geführt haben. Insbesondere hat der Gerichtshof in einem Urteil vom 27. März 2019, Canadian Solar Emea u. a./Rat (C-236/17 P, EU:C:2019:258, Rn. 64), im Wesentlichen festgestellt, dass der Unionsgesetzgeber mit dem Erlass dieser Durchführungsverordnungen Handelsschutzmaßnahmen eingeführt hatte, die „eine Gesamtheit oder ein Paket“ darstellten, womit ein gemeinsames Ziel erreicht werden sollte, das darin bestand, die schädigenden Auswirkungen des chinesischen Dumpings bezüglich der Solarmodule und Solarzellen auf den Wirtschaftszweig der Union zu beseitigen.

15 Am 17. Dezember 2013 ergänzte die Kommission diese(s) „Gesamtheit oder Paket“, indem sie die Durchführungsverordnung Nr. 1357/2013 erließ, deren Zweck, wie sich aus den Rn. 10 und 11 des vorliegenden Urteils ergibt, darin bestand, den Ursprung der Solarzellen, -module und -paneele, an deren Herstellung mehrere Drittländer beteiligt waren, genauer zu bestimmen. Die Anwendung dieser Durchführungsverordnung hatte insbesondere zur Folge, dass in anderen Drittländern als China aus in China hergestellten Solarzellen hergestellte Solarmodule und -paneele durch die Durchführungsverordnung Nr. 1238/2013 und die Durchführungsverordnung Nr. 1239/2013 den Antidumping- und Ausgleichszöllen unterworfen wurden.

Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

16 Renesola führt Solarmodule aus Indien ins Vereinigte Königreich ein. Diese Solarmodule werden in Indien aus Solarzellen zusammengesetzt, die ihrerseits in China hergestellt werden.

17 Mit Entscheidung vom 28. Dezember 2016, die gemäß Anhang 11 der Verordnung Nr. 2454/93 in der Fassung der Durchführungsverordnung Nr. 1357/2013 erlassen wurde, stellte die Steuer- und Zollverwaltung fest, dass die von Renesola in das Vereinigte Königreich eingeführten Solarmodule ihren Ursprung in China hätten und ihre Einfuhr daher zur Erhebung von Antidumping- und Ausgleichszöllen gemäß den Durchführungsverordnungen Nrn. 1238/2013 und 1239/2013 führen müsse.

18 Renesola erhob gegen diese Entscheidung Klage beim First-tier Tribunal (Tax Chamber) (erstinstanzliches Gericht [Kammer für Steuersachen], Vereinigtes Königreich), mit der sie geltend machte, dass die Durchführungsverordnung Nr. 1357/2013 ungültig sei, da sie Solarmodule wie die

von ihr in das Vereinigte Königreich eingeführten als Waren mit Ursprung in China eingestuft habe. Diese Solarmodule seien nämlich auf der Grundlage einer korrekten Auslegung und Anwendung von Art. 24 des Zollkodex der Gemeinschaften als Waren mit Ursprung in Indien anzusehen.

19 Mit Entscheidung vom 5. November 2018 wies dieses Gericht die Klage als unbegründet ab.

20 Renesola legte gegen diese Entscheidung ein Rechtsmittel beim vorlegenden Gericht ein.

21 Mit Urteil vom 4. März 2020 stellte dieses fest, dass das erstinstanzliche Gericht die Beweise, die Renesola ihm zum Nachweis des Ursprungs der von ihr in das Vereinigte Königreich eingeführten Solarmodule vorgelegt habe, fehlerhaft gewürdigt habe. Bei zutreffender Würdigung dieser Beweise lasse sich nämlich erkennen, dass die Montage dieser Solarmodule, die in Indien aus in China hergestellten Solarzellen vorgenommen werde, nicht als bloße Änderung der Aufmachung der Solarzellen, aus denen sie zusammengesetzt seien, anzusehen sei, wie das erstinstanzliche Gericht angenommen habe, sondern als technisch komplexes und schwieriges Verfahren, in dem Waren mit besonderen Eigenschaften, insbesondere hinsichtlich der Kapazität zur Stromerzeugung, des Resistenzpotenzials (gegen Außenluft, klimatische Bedingungen und Strahlung) und der Lebensdauer, hergestellt werden könnten.

22 Das vorlegende Gericht zog daraus den Schluss, dass die Solarmodule, die Renesola in das Vereinigte Königreich einführe, als Erzeugnisse mit Ursprung in Indien und nicht in China im Sinne von Art. 24 des Zollkodex der Gemeinschaften einzustufen seien, falls dieser Artikel auf den bei ihm anhängigen Rechtsstreit unmittelbar anwendbar sein sollte.

23 Vor diesem Hintergrund führt das vorlegende Gericht in seiner Vorlageentscheidung im Wesentlichen aus, dass die Entscheidung dieses Rechtsstreits erstens davon abhänge, ob die Durchführungsverordnung Nr. 1357/2013 im Hinblick auf Art. 24 des Zollkodex der Gemeinschaften unter Berücksichtigung des Beurteilungsspielraums, den der Gerichtshof der Kommission für die einzelfallbezogene Festlegung der in diesem Artikel genannten abstrakten Kriterien einräume, gültig sei, und zweitens, im Fall der Ungültigkeit dieser Durchführungsverordnung, von der Auslegung dieses Artikels in einer Situation wie der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden abhänge.

24 Unter diesen Umständen hat das Upper Tribunal (Tax and Chancery Chamber) (erstinstanzliches Gericht [Kammer für Steuer- und Finanzsachen], Vereinigtes Königreich) beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

1. Läuft die Durchführungsverordnung Nr. 1357/2013, soweit danach bei der Bestimmung des Ursprungslands von Solarmodulen, die aus Materialien aus mehreren Ländern hergestellt werden, auf das Land abzustellen ist, in dem die Solarzellen hergestellt wurden, der Vorgabe in Art. 24 des Zollkodex der Gemeinschaften zuwider, nämlich dass eine Ware, an deren Herstellung zwei oder mehrere Länder beteiligt waren, Ursprungsware des Landes ist, in dem sie der letzten wesentlichen und wirtschaftlich gerechtfertigten Be- oder Verarbeitung unterzogen worden ist, die in einem dazu eingerichteten Unternehmen vorgenommen worden ist und zur Herstellung eines neuen Erzeugnisses geführt hat oder eine bedeutende Herstellungsstufe darstellt, und ist diese Durchführungsverordnung daher ungültig?

2. Ist, für den Fall, dass die Durchführungsverordnung Nr. 1357/2013 ungültig sein sollte, Art. 24 des Zollkodex der Gemeinschaft dahin auszulegen, dass die Montage von Solarmodulen aus Solarzellen und anderen Teilen eine wesentliche Be- oder Verarbeitung darstellt?

Zu den Vorlagefragen

Erste Frage

25 Mit seiner ersten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob die Durchführungsverordnung Nr. 1357/2013 im Hinblick auf Art. 24 des Zollkodex der Gemeinschaften ungültig ist, soweit sie vorsieht, dass die Solarmodule, an deren Herstellung mehrere Länder beteiligt waren, als Ursprungswaren des Landes anzusehen sind, aus dem die Solarzellen stammen, aus denen sie zusammengesetzt sind.

26 Nach Art. 24 des Zollkodex der Gemeinschaften ist eine Ware, an deren Herstellung zwei oder mehrere Länder beteiligt waren, als Ursprungsware des Landes anzusehen, in dem sie der letzten wesentlichen und wirtschaftlich gerechtfertigten Be- oder Verarbeitung unterzogen worden ist, die in einem dazu eingerichteten Unternehmen vorgenommen worden ist und zur Herstellung eines neuen Erzeugnisses geführt hat oder eine bedeutende Herstellungsstufe darstellt.

27 Im vorliegenden Fall hat die Durchführungsverordnung Nr. 1357/2013 Anhang 11 der Verordnung Nr. 2454/93 geändert, der, wie sich sowohl aus Art. 39 dieser Verordnung als auch aus der Überschrift dieses Anhangs ergibt, die Liste der Waren festlegt, deren Be- oder Verarbeitung als ursprungsbegründend im Sinne von Art. 24 des Zollkodex der Gemeinschaften anzusehen ist.

28 Insbesondere hat die Durchführungsverordnung in diesen Anhang neue Waren aufgenommen, nämlich Solarzellen, -module und -paneele, und in Bezug auf Solarmodule und -paneele klargestellt, dass diese, wie sich aus Rn. 11 des vorliegenden Urteils ergibt, als Ursprungswaren des Landes anzusehen sind, aus dem die Solarzellen stammen, aus denen sie zusammengesetzt sind.

29 Die Kommission hat zur Rechtfertigung des Umstands, dass der Ursprung der Solarzellen den Ursprung der daraus hergestellten Solarmodule und -paneele begründet, in den Erwägungsgründen 6 und 7 der Durchführungsverordnung Nr. 1357/2013 ausgeführt, dass die Verarbeitung von Silicium-Wafern zu Solarzellen den „entscheidenden“ und „wichtigsten“ Arbeitsschritt im Herstellungsverfahren von Solarmodulen und -paneelen darstelle, da sie die Herstellung von Waren mit einer „endgültigen künftigen Verwendung“ und mit „besonderen Eigenschaften“ ermögliche, so dass dieser Schritt als letzte wesentliche Verarbeitung im Sinne von Art. 24 des Zollkodex der Gemeinschaften anzusehen sei.

30 Mit dieser Beurteilung und dieser rechtlichen Einordnung des Sachverhalts hat die Kommission implizit, aber notwendigerweise angenommen, dass die beiden anderen im fünften Erwägungsgrund der Durchführungsverordnung Nr. 1357/2013 beschriebenen Schritte des Herstellungsverfahrens von Solarmodulen und -paneelen, nämlich der frühere Schritt der Herstellung von Silicium-Wafern und der spätere Schritt der Montage von Solarzellen zu Solarmodulen oder -paneelen, nicht die letzte wesentliche Verarbeitung dieser Waren darstellten.

31 Die Prüfung der Gültigkeit des verfügenden Teils der Durchführungsverordnung Nr. 1357/2013 und der Gründe, auf denen diese beruht, um die das vorlegende Gericht den Gerichtshof ersucht, ist unter Berücksichtigung der Art und des Gegenstands dieses Rechtsakts vorzunehmen, dessen Rechtsgrundlage, wie in Rn. 9 des vorliegenden Urteils ausgeführt, Art. 247 des Zollkodex der Gemeinschaften ist.

32 Insoweit ergibt sich aus der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs, dass Art. 247 des Zollkodex der Gemeinschaften in Verbindung mit dessen Art. 247a die Kommission ermächtigt, alle für die Durchführung des Zollkodex erforderlichen oder zweckmäßigen Maßnahmen zu treffen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 12. Oktober 2017, X, C-661/15, EU:C:2017:753, Rn. 44 und 45 sowie die dort angeführte Rechtsprechung) und insbesondere Durchführungsrechtsakte zu erlassen, mit denen

genauer bestimmt werden soll, wie die in Art. 24 des Zollkodex genannten abstrakten Kriterien in konkreten Situationen auszulegen und anzuwenden sind (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 23. März 1983, Cousin u. a., 162/82, EU:C:1983:93, Rn. 17, und vom 13. Dezember 2007, Asda Stores, C-372/06, EU:C:2007:787, Rn. 35).

33 Daraus folgt, dass die Kommission befugt ist, auf der Grundlage der Art. 247 und 247a des Zollkodex der Gemeinschaften Durchführungsrechtsakte wie die Verordnung Nr. 1357/2013 zu erlassen, um bei Vorliegen einer oder mehrerer konkreter Kategorien von Waren, an deren Herstellung mehrere Länder beteiligt waren, das Land genauer zu bestimmen, als dessen Ursprungswaren diese Waren anzusehen sind, sofern die in Art. 24 des Zollkodex genannten Kriterien erfüllt sind und mithin das so bestimmte Land namentlich das Land ist, in dem diese Waren der „letzten wesentlichen Be- oder Verarbeitung“ unterzogen worden sind.

34 Die Ausübung dieser Befugnis unterliegt jedoch, wie sich ebenfalls aus der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs ergibt, bestimmten Anforderungen.

35 Als Erstes nämlich muss der Durchführungsrechtsakt, zu dessen Erlass die Kommission befugt ist, durch Ziele wie die Gewährleistung der Rechtssicherheit und der einheitlichen Geltung des Zollrechts der Union gerechtfertigt sein (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 8. März 2007, Thomson und Vestel France, C-447/05 und C-448/05, EU:C:2007:151, Rn. 36 und 39, sowie vom 13. Dezember 2007, Asda Stores, C-372/06, EU:C:2007:787, Rn. 45 und 48).

36 Als Zweites muss dieser Durchführungsrechtsakt so begründet sein, dass die Unionsgerichte dessen Rechtmäßigkeit im Rahmen einer Direktklage überprüfen oder dessen Gültigkeit im Rahmen eines Vorabentscheidungsersuchens beurteilen können, wenn sie mit dieser Frage befasst werden (vgl. in diesem Sinne in Bezug auf Vorabentscheidungsersuchen Urteile vom 23. März 1983, Cousin u. a., 162/82, EU:C:1983:93, Rn. 20 und 21, sowie vom 13. Dezember 2007, Asda Stores, C-372/06, EU:C:2007:787, Rn. 44).

37 Da mit einem solchen Durchführungsrechtsakt im Übrigen die Auslegung und die Anwendung von Art. 24 des Zollkodex der Gemeinschaften in einer konkreten Situation präzisiert werden soll, wie in den Rn. 32 und 33 des vorliegenden Urteils ausgeführt worden ist, besteht die gerichtliche Prüfung der Begründetheit dieses Rechtsakts zum einen in der Prüfung der Frage, ob die Kommission mit ihrem Erlass nicht einen Rechtsfehler bei der Auslegung und bei der Anwendung dieses Artikels auf die konkrete Situation begangen hat, indem sie z. B. von den Kriterien abweicht, denen dieser Artikel die Bestimmung des Ursprungs der Ware unterwirft (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 23. März 1983, Cousin u. a., 162/82, EU:C:1983:93, Rn. 15 und die dort angeführte Rechtsprechung).

38 Dieser Ursprung ist nämlich jedenfalls anhand des entscheidenden Kriteriums der „letzten wesentlichen Be- oder Verarbeitung“ der betreffenden Waren zu bestimmen (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 13. Dezember 1989, Brother International, C-26/88, EU:C:1989:637, Rn. 15, und vom 11. Februar 2010, Hoesch Metals and Alloys, C-373/08, EU:C:2010:68, Rn. 38). Wie sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs ergibt, ist dieser Ausdruck so zu verstehen, dass er auf den Schritt des Herstellungsverfahrens verweist, in dem diese Waren ihre künftige Verwendung (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 13. Dezember 2007, Asda Stores, C-372/06, EU:C:2007:787, Rn. 36 und die dort angeführte Rechtsprechung) sowie besondere Eigenschaften und eine spezifische Beschaffenheit erlangen, die sie vorher nicht hatten (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 26. Januar 1977, Gesellschaft für Überseehandel, 49/76, EU:C:1977:9, Rn. 6, und vom 11. Februar 2010, Hoesch Metals and Alloys, C-373/08, EU:C:2010:68, Rn. 46), und die nicht dazu bestimmt sind, später erhebliche qualitative Änderungen zu erfahren (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 11. Februar 2010, Hoesch Metals and Alloys, C-373/08, EU:C:2010:68, Rn. 47 und die dort angeführte Rechtsprechung).

39 Zum anderen kann Gegenstand der gerichtlichen Prüfung der Begründetheit eines Durchführungsrechtsakts wie der Verordnung Nr. 1357/2013 die Frage sein, ob der Kommission, der der Gerichtshof bei der Durchführung von Art. 24 des Zollkodex der Gemeinschaften unabhängig von einem Rechtsfehler einen Beurteilungsspielraum zuerkennt (Urteile vom 23. März 1983, Cousin u. a., 162/82, EU:C:1983:93, Rn. 17, und vom 12. Oktober 2017, X, C-661/15, EU:C:2017:753, Rn. 45), unter Berücksichtigung der Umstände der betreffenden konkreten Situation bei dieser Durchführung ein offensichtlicher Beurteilungsfehler unterlaufen ist (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 8. März 2007, Thomson und Vestel France, C-447/05 und C-448/05, EU:C:2007:151, Rn. 45).

40 Im Licht der dargelegten Erwägungen ist im vorliegenden Fall zunächst zu prüfen, welche Ziele mit der Durchführungsverordnung Nr. 1357/2013 verfolgt werden, sodann, ob diese Durchführungsverordnung dem für einen solchen Rechtsakt vorgeschriebenen Begründungserfordernis genügt, und schließlich zu ermitteln, ob die in den Rn. 28 bis 30 des vorliegenden Urteils zusammengefassten Beurteilungen der Kommission zur Bestimmung des Ursprungslands der Waren, auf die diese Durchführungsverordnung anwendbar ist, in Anbetracht von Art. 24 des Zollkodex der Gemeinschaften mit einem Rechtsfehler oder mit einem offensichtlichen Beurteilungsfehler behaftet sind.

41 In diesem Zusammenhang geht erstens aus den Erwägungsgründen 1, 3 und 4 der Durchführungsverordnung Nr. 1357/2013 hervor, dass mit ihr klargestellt werden soll, wie die in Art. 24 des Zollkodex der Gemeinschaften genannten Kriterien für die Zwecke der Bestimmung des Ursprungs der Waren auf Solarmodule und -paneele mit Ursprung in China sowie auf eine ihrer Schlüsselkomponenten, nämlich die Solarzellen, anzuwenden sind, um die ordnungsgemäße und einheitliche Einführung der Antidumping- und Ausgleichszölle durch die Union zu gewährleisten.

42 Ein solches Ziel war nach der in Rn. 35 des vorliegenden Urteils angeführten Rechtsprechung geeignet, den Erlass dieses Rechtsakts zu rechtfertigen.

43 Was zweitens die Begründung der Durchführungsverordnung Nr. 1357/2013 betrifft, ergibt sich aus den Rn. 29 und 30 des vorliegenden Urteils, dass die Kommission die von ihr vorgenommene Bestimmung des Ursprungs der Solarmodule und -paneele damit begründet hat, dass die Verarbeitung von Silicium-Wafern zu Solarzellen in tatsächlicher Hinsicht als der „entscheidende“ und „wichtigste“ Schritt des Herstellungsverfahrens von Solarmodulen und -paneelen anzusehen sei, da bei diesem Schritt die „besonderen Eigenschaften“ und die „künftige Verwendung“ der Schlüsselkomponenten dieser Waren, nämlich der Solarzellen, erlangt würden. Wie sich ebenfalls aus diesen Randnummern ergibt, hat die Kommission aus dieser Tatsachenbeurteilung abgeleitet, dass dieser Schritt in rechtlicher Hinsicht als letzte wesentliche Verarbeitung im Sinne von Art. 24 des Zollkodex der Gemeinschaften einzustufen sei.

44 Diese Gründe legen die Argumentation der Kommission rechtlich hinreichend dar. Zum einen ermöglichen sie es nämlich den Wirtschaftsteilnehmern, die die von der Durchführungsverordnung Nr. 1357/2013 betroffenen Waren herstellen oder in die Union einführen, die Tragweite dieser Argumentation zu verstehen und deren sachliche und rechtliche Begründetheit in Frage zu stellen, wie es Renesola sowohl im Ausgangsrechtsstreit als auch in ihren schriftlichen Erklärungen vor dem Gerichtshof getan hat. Zum anderen versetzen sie den Gerichtshof in die Lage, die Gültigkeit dieses Rechtsakts zu beurteilen.

45 Was drittens die Prüfung der Begründetheit der Argumentation der Kommission zum Ursprungsland der von der Durchführungsverordnung Nr. 1357/2013 erfassten Solarmodule und -paneele betrifft, ist zunächst darauf hinzuweisen, dass sich diese Argumentation, wie in Rn. 29 des vorliegenden Urteils ausgeführt worden ist, auf das Kriterium der „letzten wesentlichen Be- oder Verarbeitung“ in Art. 24 des Zollkodex der Gemeinschaften stützt.

46 Entgegen dem Vorbringen von Renesola in ihren schriftlichen Erklärungen vor dem Gerichtshof kann daher nicht davon ausgegangen werden, dass die Kommission durch Rückgriff auf ein anderes als das in diesem Artikel vorgesehene Kriterium einen Rechtsfehler begangen hat.

47 Was sodann die Frage anbelangt, ob die Kommission einen offensichtlichen Beurteilungsfehler begangen hat, vertreten das vorlegende Gericht und Renesola im Wesentlichen die Auffassung, dass durch die Montage von Solarzellen zu Solarmodulen oder -paneelen Waren mit anderen Eigenschaften als Solarzellen, aus denen sie sich zusammensetzten, insbesondere in Bezug auf die Stromerzeugungskapazität, das Resistenzpotenzial der äußeren Bestandteile und die Lebensdauer, hergestellt werden könnten, wie aus den in den Rn. 21 und 22 des vorliegenden Urteils zusammengefassten Angaben in der Vorlageentscheidung hervorgeht.

48 Die Kommission bestreitet nicht, dass es einen solchen Unterschied in den Eigenschaften gibt, vertritt aber die Auffassung, dass Erzeugnisse, die Solarenergie gewinnen und sie in Strom umwandeln können, in unterschiedlicher Menge, mit einem mehr oder weniger großen Resistenzpotenzial und einer mehr oder weniger langen Lebensdauer in einem früheren Schritt des in der Verarbeitung von Silicium-Wafern zu Solarzellen bestehenden Herstellungsverfahrens von Solarmodulen und -paneelen hergestellt würden. Ferner sei die Erlangung dieser besonderen Eigenschaft entscheidend, und die Verbesserungen, die später an den Solarzellen vorgenommen werden könnten, indem sie zu Solarmodulen oder -paneelen mit unterschiedlicher Größe, Produktionskapazität, Resistenzpotenzial und Lebensdauer zusammengesetzt würden, seien von vergleichsweise geringerer Bedeutung.

49 Diese Gesamtbeurteilung des Herstellungsverfahrens von Solarmodulen und -paneelen sowie der Bedeutung der verschiedenen Schritte im Vergleich, die es umfasst, ist im Hinblick auf die in Rn. 38 des vorliegenden Urteils angeführte Rechtsprechung nicht offensichtlich fehlerhaft. Die beiden Gesichtspunkte, auf die sie sich stützt, nämlich die Fähigkeit, Solarenergie zu gewinnen und dann in Strom umzuwandeln, können nämlich zum einen als wesentliche Eigenschaften von Solarzellen, -modulen und -paneelen und zum anderen als für die künftige Verwendung dieser verschiedenen Warenkategorien entscheidend angesehen werden. Außerdem lassen diese beiden Gesichtspunkte bei einer Gesamtbetrachtung die Annahme zu, dass der Verarbeitung von Silicium-Wafern zu Solarzellen sowohl wesentliche als auch höhere Bedeutung zukommt als den in einem späteren Arbeitsschritt des Herstellungsverfahrens vorgenommenen Verbesserungen, in dem eine mehr oder weniger große Anzahl an Solarzellen zu Solarmodulen oder -paneelen zusammengesetzt wird.

50 Somit durfte die Kommission auf der Grundlage dieser Tatsachenbeurteilung zu Recht davon ausgehen, dass die Verarbeitung von Silicium-Wafern zu Solarzellen als letzte wesentliche Verarbeitung im Rahmen des Herstellungsverfahrens von Solarmodulen und -paneelen im Sinne von Art. 24 des Zollkodex der Gemeinschaften einzustufen ist.

51 Daraus folgt, dass die Durchführungsverordnung Nr. 1357/2013, deren Erlass zudem durch das Ziel einer kohärenten und einheitlichen Durchführung des Zollrechts und der Antidumpingvorschriften der Union gerechtfertigt ist, nicht als mit einem Rechtsfehler oder einem offensichtlichen Beurteilungsfehler behaftet angesehen werden kann.

52 Nach alledem ist auf die Vorlagefrage zu antworten, dass deren Prüfung nichts ergeben hat, was die Gültigkeit der Durchführungsverordnung Nr. 1357/2013 berühren könnte.

Zweite Frage

53 In Anbetracht der Antwort auf die erste Frage ist die zweite Frage, die nur für den Fall gestellt wurde, dass die Durchführungsverordnung Nr. 1357/2013 für ungültig erklärt worden wäre, nicht zu beantworten.

Kosten

54 Für die Parteien der Ausgangsverfahren ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem beim vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Dritte Kammer) für Recht erkannt:

Die Prüfung der ersten Vorlagefrage hat nichts ergeben, was die Gültigkeit der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 1357/2013 der Kommission vom 17. Dezember 2013 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 2454/93 mit Durchführungsvorschriften zu der Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 des Rates zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften berühren könnte.

Unterschriften