SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS WALTER VAN GERVEN
vom 29. Oktober 1992 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Diese Rechtssache betrifft ein Ersuchen des Finanzgerichts München um Vorabentscheidung über die Regelung über den aktiven Veredelungsverkehr, die mit der Verordnung (EWG) Nr. 1999/85 des Rates vom 16. Juli 1985 über den aktiven Veredelungsverkehr [1] und der Verordnung (EWG) Nr. 3677/86 des Rates vom 24. November 1986 mit Durchführungsvorschriften zu der Verordnung (EWG) Nr. 1999/85 über den aktiven Veredelungsverkehr [2] eingeführt wurde. Die vorgelegte Frage stellt sich in einem Rechtsstreit zwischen der Textilveredlungsunion GmbH & Co. KG (Klägerin des Ausgangsverfahrens, im folgenden: Klägerin) und dem Hauptzollamt Nürnberg-Fürth (Beklagter des Ausgangsverfahrens, im folgenden: Beklagter).

Hintergrund

2. Der Klägerin wurde am 21. Januar 1980 ein aktiver Veredelungsverkehr „für eigene Rechnung (Eigenveredelung)" [3] bewilligt. In ihrem Bewilligungsantrag hatte die Klägerin angegeben, daß keine Veredelungsvorgänge für Rechnung eines in der Gemeinschaft ansässigen Auftraggebers durchgeführt werden sollten. Aufgrund der am 1. Januar 1988 in Kraft getretenen Verordnung Nr. 1999/85 wurde die erteilte Bewilligung mit Verfügung vom 17. Dezember 1987 neu gefaßt. Dabei wurde angeordnet, daß die Veredelung „in Eigenveredelung" durchzuführen sei [4].

Am 23. Juli 1989 ließ die Klägerin Garne, die von der ebenfalls deutschen Firma Schäfer in Süd-Korea gekauft worden waren, auf ihr Zollager abfertigen. Im Oktober 1989 teilte sie den Zollbehörden mit, daß sie 14 016 Kilogramm dieser Garne in den freien Verkehr überführt habe. Die Klägerin entrichtete den hierfür geschuldeten Zoll, beantragte jedoch am 15. Dezember 1989 die Erstattung eines Teils dieser Abgaben. Dabei machte sie geltend, sie habe einen Teil der obengenannten 14 016 Kilogramm gefärbt und somit veredelt. Das sei im Auftrag der Firma Schäfer im Rahmen eines zwischen ihr und dieser Firma geschlossenen Dienstvertrags geschehen.

3. Mit Bescheid vom 22. März 1990 lehnte der Beklagte die beantragte Erstattung des Zolls ab. Er vertrat unter anderem die Auffassung, die Klägerin habe für die fragliche Veredelung keine wirksame Bewilligung besessen, da sie die Veredelung nicht für eigene Rechnung durchgeführt habe. Der

* Originalsprache: Niederländisch.

1 — ABl. L 188, S. 1.

2 — ABl. L 351, S. 1. Diese Verordnung ist mit Wirkung vom 1. Oktober 1991 durch die Verordnung (EWG) Nr. 2228/91 vom 26. Juni 1991 mit Durchführungsvorschriften zu der Verordnung (EWG) Nr. 1999/85 des Rates über den aktiven Veredelungsverkehr (ABl. L 210, S. 1) ersetzt worden.

3 — ... [gegenstandslos in der deutschen Übersetzung der Schlußanträge].

4 — ... [gegenstandslos in der deutschen Übersetzung der Schlußanträge].

Beklagte vertritt ebenso wie die Kommission in seinen schriftlichen Erklärungen vor dem Gerichtshof die Ansicht, daß nicht die Klägerin, sondern ihr Auftraggeber Schäfer eine Bewilligung für die durchgeführte Veredelung hätte beantragen müssen. Artikel 3 Absatz 7 der Verordnung Nr. 3677/86 bestimmt nämlich: „Werden die Veredelungsvorgänge im Rahmen eines Lohnveredelungsvertrags zwischen zwei in der Gemeinschaft ansässigen Personen durchgeführt, so ist der Bewilligungsantrag vom Auftraggeber oder in seinem Namen zu stellen."

4. Die Klägerin hat vor dem Gerichtshof weder schriftliche noch mündliche Erklärungen abgegeben. Dem Vorlagebeschluß ist jedoch zu entnehmen, daß sie der Ansicht ist, die ihr 1987 erteilte Bewilligung einer Eigenveredelung umfasse auch die Veredelung von Erzeugnissen für Rechnung eines in der Gemeinschaft ansässigen Auftraggebers. Artikel 3 Absatz 7 der Verordnung Nr. 3677/86 — aus dem im Gegensatz dazu hervorgehe, daß nur eine der Firma Schäfer (oder ihrem Vertreter) erteilte Bewilligung das streitige Geschäft decken könne — sei in der vorliegenden Rechtssache aus zwei Gründen nicht anwendbar. Zunächst könne dieser Artikel nicht von Artikel 3 Absatz 2 der Grundverordnung Nr. 1999/85 abweichen, wonach „die Bewilligung [der aktiven Veredelung] ... auf Antrag der Personen erteilt [wird], die die Veredelungsvorgänge durchführt oder durchführen läßt" [5]. Außerdem habe keine Lohnveredelung im Sinne des Artikels 3 Absatz 7 der Verordnung Nr. 3677/86 stattgefunden. Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe c dieser Verordnung definiert „Lohnveredelung" nämlich als „die Veredelung, die nach den Anweisungen und für Rechnung eines außerhalb des Zollgebiets der Gemeinschaft ansässigen Auftraggebers durchgeführt wird". Im vorliegenden Fall war der Auftraggeber jedoch in der Gemeinschaft ansässig.

5. Nachdem der Einspruch der Klägerin zurückgewiesen worden war, erhob sie Klage beim Finanzgericht München, das dem Gerichtshof folgende Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt hat:

Sind Artikel 3 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 1999/85 in Verbindung mit Artikel 3 Absatz 7 und Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe c der Verordnung (EWG) Nr. 3677/86 dahin auszulegen, daß ein aktiver Veredelungsverkehr, der einer Person, die Nichtgemeinschaftswaren auf eigene Rechnung be- oder verarbeitet, als Eigenveredelung bewilligt worden ist, auch die Be- oder Verarbeitung von Nichtgemeinschaftswaren, die von ihr aufgrund eines Lohnauftrags eines in der Gemeinschaft ansässigen Auftraggebers durchgeführt wird, umfaßt?

6. Bevor ich eine Antwort vorschlage, möchte ich betonen, daß die dem Gerichtshof gestellte Frage nur einen Aspekt des Ausgangsverfahrens betrifft. Der vor dem Finanzgericht München gestellte Klageantrag richtet sich auf die Erstattung von Eingangsabgaben nach den Artikeln 3 und 4 der Verordnung (EWG) Nr. 1430/79 des Rates vom 2. Juli 1979 über die Erstattung oder den Erlaß von Eingangs- oder Ausfuhrabgaben [6]. Eine der Voraussetzungen für eine solche Erstattung ist die, „daß die Waren bei ihrer

5 — Nach Artikel 3 Absatz 1 dieser Verordnung wird die Bewilligung durch die Zollbehörden des Mitgliedstaats erteilt, in dem die Veredelungsvorgänge tatsächlich durchgeführt werden.

6 — ABl. L 175, S. 1.

Anmeldung zum zollrechtlich freien Verkehr zur Überführung in ein anderes Zollverfahren [im vorliegenden Fall: den aktiven Veredelungsverkehr] bestimmt waren, *für das sie alle erforderlichen Voraussetzungen erfüllten*" [7] (Hervorhebung von mir). Der Besitz einer gültigen Bewilligung gilt als eine der Voraussetzungen, die für die aktive Veredelung erfüllt sein müssen [8]. Die vom Finanzgericht gestellte Vorabentscheidungsfrage betrifft nur diese Voraussetzung, und zwar die Frage, ob der Klägerin als dem Veredeler für die im Auftrag der Firma Schäfer durchgeführten Veredelungsvorgänge *überhaupt* eine Bewilligung erteilt werden konnte. Neben dieser gemeinschaftsrechtlichen Frage stellt sich die konkrete Frage, ob die der Klägerin im Jahr 1987 erteilte „Eigenveredelungs"-Bewilligung auch die streitigen Veredelungsvorgänge decken kann, mit anderen Worten, ob die Klägerin im Rahmen der ihr erteilten Bewilligung geblieben ist. Dies ist eine Frage, die nicht vom Gerichtshof, sondern vom nationalen Gericht zu beantworten ist.

Vereinbarkeit von Artikel 3 Absatz 7 der Verordnung Nr. 3677/86 mit Artikel 3 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1999/85

7. Zwischen den Verordnungen Nrn. 1999/85 und 3677/86 besteht das Verhältnis Grundvorschriften/Durchführungsvorschriften. Das geht bereits aus dem Titel der Verordnung Nr. 3677/86 hervor, wonach diese Verordnung „Durchführungsvorschriften" enthält. Die Verordnung Nr. 1999/85 wird übrigens ausdrücklich als „Grundverordnung" definiert [9] und gilt als Rechtsgrundlage für die Verordnung Nr. 3677/86 [10].

8. Nach Ansicht des Hauptzollamts und der Kommission entsprechen Artikel 3 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1999/85 und Artikel 3 Absatz 7 der Verordnung Nr. 3677/86 völlig diesem Verhältnis zwischen einer Grund- und einer Durchführungsverordnung. Der letztgenannte Artikel wende nämlich den allgemein formulierten Artikel 3 Absatz 2 der Grundverordnung auf den spezifischen Fall an, daß ein Lohnveredelungsvertrag zwischen zwei in der Gemeinschaft ansässigen Personen geschlossen worden sei. Dieser Standpunkt kann mich nicht überzeugen.

9. Artikel 31 der Grundverordnung legt ein Verfahren fest, nach dem „die zur Durchführung ... [der Verordnung Nr. 1999/85] *erforderlichen* Vorschriften" (Hervorhebung von mir) zu erlassen sind. Meines Erachtens stellt Artikel 3 Absatz 7 der Verordnung Nr. 3677/86 aber keine zur Durchführung des Artikels 3 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1999/85 erforderliche Vorschrift dar. Der letztgenannte Artikel läßt nämlich an Deutlichkeit nichts zu wünschen übrig und bedarf keiner weiteren Durchführung. Anstatt diesen Artikel durchzuführen, schränkt Artikel 3 Absatz 7 der Verordnung Nr. 3677/86 seinen Geltungsbereich ein und sieht dies in einer Vorschrift vor, die mit dem Wortlaut des Artikels nicht übereinstimmt. Außerdem bemerkt das vorlegende Gericht zu Recht, daß in der Grundverordnung die Bestimmungen, für die eine weitere Durchführung nach dem Verfahren des Artikels 31 gefor-

7 — Artikel 4 Buchstabe a der Verordnung Nr. 1430/79.

8 — Siehe Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1999/85.

9 — Artikel 1 Absatz 1 der Verordnung Nr. 3677/86.

10 — Siehe den Anfang der Verordnung Nr. 3677/86: „... gestützt auf die Verordnung (EWG) Nr. 1999/85 des Rates vom 16. Juli 1985 über den aktiven Veredelungsverkehr, insbesondere auf Artikel 31". Die Verordnung verweist am Anfang auch allgemein auf den EWG-Vertrag, jedoch ist eine solche Verweisung zu ungenau, um als Rechtsgrundlage berücksichtigt zu werden (siehe Urteil vom 26. März 1987 in der Rechtssache 45/86, Kommission/Rat, Slg. 1987, 1493, Randnrn. 8 f.).

dert wird, genau bezeichnet werden [11] und daß Artikel 3 Absatz 2 keine solche Bezeichnung enthält.

10. Um darzutun, daß sich Artikel 3 Absatz 7 der Verordnung Nr. 3677/86 tatsächlich in den durch die Verordnung Nr. 1999/85 festgelegten Rahmen einfüge, führt die Kommission noch ein weiteres Argument an. Sie meint, daß die wirtschaftlichen Voraussetzungen, an die die Artikel 5 und 6 der Verordnung Nr. 1999/85 die Erteilung einer Bewilligung der aktiven Veredelung knüpfen, *im Rahmen eines Lohnveredelungsvertrags* nur vom Auftraggeber geprüft werden könnten. Dieser sei auch am ehesten in der Lage, „die Gewähr zu bieten, die die Zollbehörde für nötig hält" [12], und sicherzustellen, daß „alle Veredelungserzeugnisse zur Wiederausfuhr bestimmt sind" [13]. Es sei daher nur logisch, daß nicht der Veredeler, sondern sein Auftraggeber die fragliche Bewilligung beantragen müsse.

Dieses Argument überzeugt mich ebensowenig. Die Erfüllung der wirtschaftlichen und anderen Voraussetzungen kann unabhängig davon beurteilt werden, von wem die Angaben gemacht werden. Im Fall einer Veredelung, die als Auftragsgeschäft durchgeführt wird, können die Angaben je nach ihrer Art sowohl vom Auftraggeber als auch vom Veredeler stammen. Dies schließt nicht aus, daß sie den Zollbehörden auch dann von einer einzigen Person übermittelt werden. Hierfür scheint mir am ehesten der Veredeler in Betracht zu kommen: Wie das vorlegende Gericht bemerkt, wird die Bewilligung durch die Zollbehörden des Mitgliedstaats erteilt, in dem die Veredelungsvorgänge durchgeführt werden [14], und kann die Einhaltung der erteilten Bewilligung auch am besten an diesem Ort kontrolliert werden.

Die Kommission behauptet ferner, bei der Vorbereitung des Artikels 3 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1999/85 sei ein Alternativtext in Umlauf gewesen, wonach eine Bewilligung des aktiven Veredelungsverkehrs „in besonderen Fällen" vom Auftraggeber habe beantragt werden müssen. Diese Version habe nicht Eingang in die endgültige Fassung gefunden, weil sie als unnötig angesehen worden sei. Meines Erachtens führt die Kommission zur Stützung dieser Ansicht unzureichende Gründe an. Überdies steht keineswegs fest, daß ein Lohnveredelungsvertrag zwischen zwei in der Gemeinschaft ansässigen Personen als „besonderer Fall" im Sinne des vorgenannten Alternativtextes angesehen werden muß.

11. Ich komme daher zu dem Schluß, daß Artikel 3 Absatz 7 der Verordnung Nr. 3677/86 über eine bloße Durchführungsbestimmung zu Artikel 3 Absatz 2 der Grundverordnung Nr. 1999/85 hinausgeht und vielmehr eine Abweichung von dieser Bestimmung vorsieht, die in der Grundverordnung nirgends eine Stütze findet. Unter diesen Umständen bin ich der Ansicht, daß Artikel 3 Absatz 7 der Verordnung Nr. 3677/86 für die Auslegung des Artikels 3 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1999/85 nicht richtungweisend sein kann.

11 — Es geht, wie aus dem Wortlaut der Verordnung Nr. 1999/85 hervorgeht, um Artikel 1 Absatz 3 Buchstabe h, Artikel 2 Absätze 2 und 4, Artikel 6 Absatz 4, die Artikel 7, 8, 9, 12 und 13, Artikel 14 Absatz 4, Artikel 15 Absatz 2, Artikel 18 Absatz 5, Artikel 19 Absatz 2, Artikel 21 Absatz 1 Buchstabe a, Artikel 27 Absatz 2 und Artikel 29 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1999/85.

12 — Siehe Artikel 4 Buchstabe b der Verordnung Nr. 1999/85.

13 — Siehe Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung Nr. 3677/86.

14 — Siehe oben Fußnote 5.

12. Vollständigkeitshalber möchte ich noch folgendes hinzufügen. Selbst wenn man der Auffassung ist, daß nach Artikel 3 Absatz 7 der Verordnung Nr. 3677/86 nicht der Veredeler, sondern nur sein Auftraggeber eine Bewilligung des aktiven Veredelungsverkehrs beantragen könne, so steht doch noch nicht fest, daß ein Vertrag zwischen in der Gemeinschaft ansässigen Personen wie der im vorliegenden Fall einen Lohnveredelungsvertrag im Sinne dieser Vorschrift darstellt. Eine Definition des Begriffs „Lohnveredelung" findet sich nur in Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe c der Verordnung Nr. 3677/86, wonach „als ‚Lohnveredelung' ... die Veredelung [gilt], die nach den Anweisungen und für Rechnung *eines außerhalb des Zollgebiets der Gemeinschaft ansässigen Auftraggebers* durchgeführt wird und für die im allgemeinen nur das Veredelungsentgelt zu zahlen ist, bei Einfuhrwaren, die dem Inhaber der Bewilligung mittelbar oder unmittelbar zur Verfügung gestellt werden" (Hervorhebung von mir). Diese Definition stimmt nicht mit der in Artikel 3 Absatz 7 dieser Verordnung bezeichneten Situation überein. Bei dieser geht es nämlich um „Veredelungsvorgänge [, die] im Rahmen eines Lohnveredelungsvertrags *zwischen zwei in der Gemeinschaft ansässigen Personen* durchgeführt [werden]" (Hervorhebung von mir).

Neben dem vorhin festgestellten Widerspruch zwischen Artikel 3 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1999/85 und Artikel 3 Absatz 7 der Verordnung Nr. 3677/86 zeigt auch dieser Widerspruch, daß die einschlägigen Bestimmungen der Verordnung Nr. 3677/86 an Deutlichkeit zu wünschen übrig lassen. Es kann nicht bezweckt sein, daß den Bürgern daraus Nachteile erwachsen. Mithin steht insoweit nicht fest, daß die Klägerin eine Lohnveredelung im Sinne des Artikels 3 Absatz 7 der Verordnung Nr. 3677/86 durchgeführt hat (unterstellt, daß dieser Artikel — was nicht der Fall ist, siehe oben Nr. 11 — doch richtungweisend sein sollte).

Schlußfolgerung

13. Abschließend schlage ich vor, dem Finanzgericht München folgende Antwort zu geben:

Artikel 3 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 1999/85 in Verbindung mit den Artikeln 3 Absatz 7 und 5 Absatz 1 Buchstabe c der Verordnung (EWG) Nr. 3677/86 ist dahin auszulegen, daß die Bewilligung aktiver Veredelungsvorgänge, die im Rahmen eines Veredelungsvertrags zwischen zwei in der Gemeinschaft ansässigen Personen durchgeführt werden, von der Person beantragt werden kann, die die Veredelungsvorgänge durchführt oder durchführen läßt.