Die nationalen Gerichte können daher in den Grenzen ihrer eigenen Zuständigkeit ein Vorliegen höherer Gewalt auch in anderen Fällen anerkennen, als sie in Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung Nr. 102/64 aufgezählt oder von den Mitgliedstaaten nach Absatz 3 anerkannt worden sind.

3. Artikel 7 der Verordnung Nr. 102/64 schließt es nicht aus, als Einfuhr im Sinne dieses Artikels die durch die zuständigen Zollbehörden ordnungsgemäß festgestellte Überschreitung der Grenze des Einfuhrlandes anzusehen, sofern weiterhin der Nachweis erbracht wird, daß die Ware später zum freien Verkehr abgefertigt worden ist.

4. Artikel 8 der Verordnung Nr. 102/64 sieht für die Einreichung eines Antrages zur Berücksichtigung von Umständen höherer Gewalt keine bestimmte Frist vor, doch verpflichtet er die betroffenen Importeure und Exporteure, ihre Ansprüche unverzüglich geltend zu machen.

In der Rechtssache 3/74

betreffend das dem Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag vom Bundesverwaltungsgericht in dem vor diesem anhängigen Rechtsstreit

EINFUHR- UND VORRATSSTELLE FÜR GETREIDE UND FUTTERMITTEL, Frankfurt/Main,

gegen

FIRMA WILHELM PFÜTZENREUTER, Düsseldorf-Benrath,

vorgelegte Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung der Artikel 3, 7 Absatz 2 und 8 Absatz 2 der Verordnung Nr. 102/64/EWG der Kommission vom 28. Juli 1964 über die Einfuhr- und Ausfuhrlizenzen für Getreide und Getreideerzeugnisse, Reis, Bruchreis und Verarbeitungserzeugnisse aus Reis (ABl. Nr. 126 vom 5. August 1964, S. 2125)

erläßt

DER GERICHTSHOF

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

Generalanwalt: G. Reischl
Kanzler: A. Van Houtte

folgendes

URTEIL

Tatbestand

I — Sachverhalt und schriftliches Verfahren

Der Sachverhalt und das schriftliche Verfahren lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. Die Klägerin des Ausgangsverfahrens erhielt am 3. Februar 1967 von der Beklagten des Ausgangsverfahrens zwei auf den 31. Mai 1967 befristete Genehmigungen für die Einfuhr von insgesamt 500 000 kg französischer Braugerste. Zur Sicherung dieser Einfuhr stellte sie eine Kaution von 10 000 DM.

Aufgrund dieser beiden Genehmigungen führte sie bis zum 24. Mai 1967 über die Zollämter Andernach und Düsseldorf 260 464 kg jener Ware ein.

Weitere 250 000 kg stellte sie am 31. Mai 1967 mit einem Schiff dem Zollamt Emmerich-Hafen. Dieses erteilte am gleichen Tage eine entsprechende Grenzübergangsbescheinigung und verfügte eine Wiedergestellung der Zollgutsendung beim Zollamt Düsseldorf. Dort wurde sie am 5. Juni 1967 entladen und zum freien Verkehr abgefertigt.

Die Beklagte des Ausgangsverfahrens erklärte mit zwei Bescheiden vom 12. Juni 1967 die gestellte Kaution wegen zum Teil nicht fristgerechter Einfuhr hinsichtlich eines Teilbetrages von insgesamt 2 386,33 DM für verfallen.

Die Klägerin des Ausgangsverfahrens erhob am 22. Juni 1967 gegen diese Bescheide Widerspruch und machte geltend, die Abschreibung der streitigen Partie beim Zollamt Emmerich-Hafen habe nicht erfolgen können, weil die dafür erforderlichen Papiere sich noch auf dem Postweg von den Zollämtern Andernach und Düsseldorf zu ihr befunden hätten. Dort seien sie zur Abfertigung der anderen Teilpartien benötigt worden.

Dieser Widerspruch wurde zurückgewiesen.

Darauf erhob die Klägerin des Ausgangsverfahrens Klage vor dem Verwaltungsgericht Frankfurt/Main. Dieses gab der Klage statt und hob die angefochtenen Bescheide auf, mit denen die Kaution für verfallen erklärt worden war.

Auf die Berufung der Beklagten des Ausgangsverfahrens hat der Hessische Verwaltungsgerichtshof das erstinstanzliche Urteil mit der Begründung bestätigt, zum Zeitpunkt des Streitfalles habe jede nähere Bestimmung des Begriffs „Einfuhr" durch den Gemeinschaftsgesetzgeber gefehlt und deshalb seien die nationalen Rechtsnormen als maßgeblich zu betrachten, hier also die deutschen Gesetze, denen zufolge eine „Einfuhr" durchgeführt sei, sobald die Ware aus einem fremden Wirtschaftsgebiet in das Wirtschaftsgebiet der Bundesrepublik Deutschland verbracht worden sei. Da die Ware vor Ablauf der für die Einfuhr gesetzten Frist dem Zollamt Emmerich-Hafen gestellt worden sei, habe die Kaution auch nicht einmal teilweise für verfallen erklärt werden dürfen.

2. Die Beklagte des Ausgangsverfahrens hat beim Bundesverwaltungsgericht gegen dieses Urteil Revision eingelegt. Gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag hat dieses das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof die nachstehenden Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1. Wie ist der Begriff der Einfuhr im Sinne von Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung Nr. 102/64/EWG auszulegen:
   a) Nach nationalem Recht?
   b) Falls die Frage zu a verneint wird: Wann ist eine Einfuhrverpflich-

tung erfüllt, wenn der Importeur die eingeführte Ware zum Zollgutversand abfertigen ließ?

2. Sind die staatlichen Gerichte befugt, das Vorliegen höherer Gewalt auch in den Fällen zu bejahen, die weder in Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung Nr. 102/64/EWG aufgezählt noch gemäß Absatz 3 dieser Vorschrift von den Mitgliedstaaten anerkannt sind? Ist der Antrag zur Berücksichtigung von Umständen der höheren Gewalt fristgebunden, und bejahendenfalls, innerhalb welcher Frist ist dieser Antrag zu stellen?

3. Der Beschluß des Bundesverwaltungsgerichts ist am 11. Januar 1974 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

Nach Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft haben die Klägerin des Ausgangsverfahrens und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften schriftliche Erklärungen eingereicht.

Die Klägerin des Ausgangsverfahrens war durch Rechtsanwalt P. Wendt, zugelassen in Hamburg, die Kommission durch ihren Rechtsberater P. Gilsdorf vertreten.

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, von einer vorherigen Beweisaufnahme abzusehen.

II — Vor dem Gerichtshof nach Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes abgegebene schriftliche Erklärungen

1. Die *Klägerin des Ausgangsverfahrens* bemerkt, die Mitgliedstaaten seien nicht befugt, für die Begriffe des Gemeinschaftsrechts verbindliche Auslegungsbestimmungen zu erlassen. Die Mitgliedstaaten seien auch nicht dafür zuständig, den Begriffen des Gemeinschaftsrechts in den Fällen eine verbindliche Auslegung zu geben, in denen gemeinschaftsrechtliche Auslegungsvorschriften fehlten.

Da die Bestimmungen der Verordnung Nr. 102/64 die Mitgliedstaaten nicht ausdrücklich dazu ermächtigten, selbst Auslegungsvorschriften zu erlassen, dürfe der Einfuhrbegriff des Artikels 7 Absatz 2 dieser Verordnung ganz offensichtlich nicht nach nationalem Recht ausgelegt werden. Diese Schlußfolgerung lasse sich auf die Urteile des Gerichtshofes vom 18. Juni 1970 in der Rechtssache 74/69 (Krohn) Slg. 1970, 451, vom 17. Dezember 1970 in der Rechtssache 25/70 (Köster, Berodt), Slg. 1970, 1161, und vom 27. Oktober 1971 in der Rechtssache 6/71 (Rheinmühlen), Slg. 1971, 823, stützen.

Doch stelle sich die Frage, ob der Einfuhrbegriff des Artikels 7 Absatz 2 der Verordnung Nr. 102/64 nicht an das anknüpfe, was die Mitgliedstaaten herkömmlicherweise unter diesem Begriff verstanden hätten. Hierzu bemerkt die Klägerin des Ausgangsverfahrens, die Verordnung Nr. 102/64 bilde einen Teil der für die Übergangsphase vorgesehenen Regelung. Die nationalen Marktorganisationen hätten auch während dieser Zeit noch Bestand gehabt. Der Rat und die Kommission hätten es seinerzeit nicht für zweckmäßig erachtet, den Einfuhrbegriff näher zu bestimmen. Es wäre auch gar nicht möglich gewesen, in Anbetracht der auf die jeweils besonderen nationalen Marktorganisationen zurückzuführenden Unterschiede dafür eine gemeinschaftseinheitliche Begriffsbestimmung zu geben. Vielmehr seien erst bei Inkrafttreten der für die Endstufe der gemeinsamen Agrarpolitik vorgesehenen Regelung gemeinschaftliche Vorschriften für die Einfuhren erlassen worden. Insoweit wird auf die Verordnungen Nr. 1496/68 des Rates vom 25. September 1968 über die Bestimmung des Zollgebiets der Gemeinschaft (ABl. L 238 vom 28. September 1968, S. 1) und Nr. 542/69 des Rates vom 18. Mai 1969 über

das gemeinschaftliche Versandverfahren (ABl. L 77 vom 29. März 1969, S. 1) verwiesen.

Die Rechtsprechung des Bundesfinanzhofes habe die Besonderheiten der für die Übergangszeit vorgesehenen Regelung berücksichtigt, indem sie zur Bestimmung des Ausfuhrbegriffs nationales Recht angewandt habe.

Es sei mit dem Grundsatz der einheitlichen Anwendung des Gemeinschaftsrechts durchaus vereinbar, wenn der Einfuhrbegriff des Artikels 7 Absatz 2 der Verordnung Nr. 102/64 an die Auslegungen anknüpfe, die die Rechtsvorschriften der verschiedenen Mitgliedstaaten diesem Begriff gäben. Dieser Grundsatz sei unter Berücksichtigung des Vergemeinschaftungsgrades der nationalen Märkte und Politiken im Agrarbereich während der Übergangsphase anzuwenden. Nach der Grundverordnung Nr. 19/62 des Rates vom 4. April 1962 (ABl. 1962, S. 965) habe die Vergemeinschaftung der Märkte in erster Linie der Vereinheitlichung und Harmonisierung der Zölle, der Abschöpfungen, der mengenmäßigen Beschränkungen usw. gegolten. Die Vereinheitlichung der Außenwirtschaftsvorgänge sei dagegen von nur zweitrangiger Bedeutung gewesen. Dem Grundsatz der einheitlichen Anwendung des Gemeinschaftsrechts komme also nur für die Auslegung von Begriffen wie dem der Abschöpfung oder dem der mengenmäßigen Beschränkung Bedeutung zu. So gesehen sei sogar dem Begriff der Diskriminierung in Artikel 40 Absatz 3 während der Übergangszeit nur ein beschränkter Anwendungsbereich zuzugestehen. Auch der Zweck des durch die Verordnung Nr. 102/64 eingeführten Lizenzsystems verlange nicht, daß der Einfuhrbegriff des Artikels 7 Absatz 2 der Verordnung in allen Mitgliedstaaten ein und dieselbe Tragweite haben müßte. Der Zweck bestehe darin, ernsthafte Prognosen über die zu erwartenden Geschäfte mit Agrarerzeugnissen auszuarbeiten, um die zuständigen Behörden zum Einsatz des Interventionsinstrumentariums zu befähigen. Da aber die Marktprognosen während der Übergangszeit zwangsläufig auf den Markt des jeweiligen Mitgliedstaates beschränkt gewesen seien, habe nichts die Mitgliedstaaten daran hindern können, zur Bestimmung der Ein- und Ausfuhren nationale Kriterien heranzuziehen. Hierbei beruft sich die Klägerin des Ausgangsverfahrens auf das Urteil des Gerichtshofes vom 11. Juli 1968 in der Rechtssache 4/68 (Schwarzwaldmilch), Slg. 1968, 561. Sie kommt zu dem Ergebnis, der Einfuhrbegriff in Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung Nr. 102/64 knüpfe an das an, was die Verwaltungen der verschiedenen Mitgliedstaaten herkömmlicherweise als Einfuhr behandelten.

Für den Fall, daß der Gerichtshof der vorstehenden Argumentation nicht folgen sollte, macht die Klägerin des Ausgangsverfahrens geltend, die Frage 1b dürfe nicht unter Berufung auf die Verordnung Nr. 1373/70 des Rates vom 10. Juli 1970 (ABl. Nr. 151 vom 20. Juli 1970, S. 1) und auf das Urteil des Gerichtshofes vom 15. Dezember 1971 in der Rechtssache 35/71 (Schleswig-Holsteinische landwirtschaftliche Hauptgenossenschaft), Slg. 1971, 1083, beantwortet werden.

In dem vorerwähnten Urteil sei es um die Auslegung des Artikels 15 Absatz 2 der Verordnung Nr. 120/67 des Rates vom 13. Juni 1967 (ABl. Nr. 117, S. 2269) gegangen. Die Auslegung des in jener Bestimmung enthaltenen Begriffs „Tag der Einfuhr" sei dem Zweck der durch die Verordnung Nr. 120/67 eingeführten Abschöpfungsregelung entnommen worden.

So sei zu verfahren, um zu einer richtigen Auslegung des Einfuhrbegriffs in Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung Nr. 102/64 zu gelangen. Der sechsten Begründungserwägung dieser Verordnung zufolge bestehe der Zweck der Kaution darin, „zu vermeiden, daß Einfuhr- und Ausfuhrlizenzen in Umlauf kommen, auf die keine Einfuhr oder Ausfuhr folgen würde", und daß diese Lizenzen infolgedessen „eine falsche Sicht der Marktlage wiedergeben" könnten.

Daraus folgert die Klägerin des Ausgangsverfahrens, daß der Zweck des nach der Verordnung Nr. 120/67 vorgesehenen Abschöpfungssystems einerseits und der Zweck der Regelung der Einfuhrlizenzen andererseits sich nicht deckten. Sonach müsse eine Lösung unter Berücksichtigung sowohl des besonderen Zweckes der Verordnung Nr. 102/64, als auch der legitimen Belange der Einführer gefunden werden. Unter Berufung auf Artikel 41 des deutschen Zollgesetzes und auf die deutsche Lehre über den Zollgutversand kommt die Klägerin des Ausgangsverfahrens zu dem Ergebnis, daß die Abfertigung einer eingeführten Ware zum Zollgutversand eine Einfuhr im Sinne von Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung Nr. 120/64 darstelle, es sei denn, die Ware würde ohne vorherige Abfertigung zum freien Verkehr wieder ausgeführt.

Zur zweiten Frage trägt die Klägerin des Ausgangsverfahrens vor, der Gerichtshof habe in seinem Urteil vom 11. Juli 1968 (Rechtssache 4/68) ausdrücklich festgestellt, daß die Aufzählung der Fälle von höherer Gewalt in Artikel 6 Absatz 3 der Verordnung Nr. 136/64 des Rates vom 12. Oktober 1964 (ABl. 1964, S. 2601) nicht erschöpfend sei und die staatlichen Gerichte daher befugt seien, das Vorliegen höherer Gewalt auch in anderen als den in jener Vorschrift aufgezählten Fällen zu bejahen. Da sich die Artikel 8 Absätze 2 und 3 der Verordnung Nr. 102/64 und 6 Absätze 3 und 4 der Verordnung Nr. 136/64 nahezu wörtlich entsprächen, sei die Schlußfolgerung gerechtfertigt, daß die angeführte Rechtsprechung des Gerichtshofes auch für den vorliegenden Fall Geltung habe. Die Urteile des Gerichtshofes vom 17. Dezember 1970 (Rechtssache 25/70), Slg. 1970, 1161, und vom 16. Dezember 1970 in der Rechtssache 36/70 (Getreide-Import), Slg. 1970, 1107, erhärteten dieses Ergebnis.

In seinem noch nicht veröffentlichten Urteil vom 30. Januar 1974 in der Rechtssache 158/73 (Kampffmeyer) habe der Gerichtshof für Recht erkannt, daß auch noch nach Ablauf der Gültigkeitsdauer der Lizenz ein Antrag auf Berücksichtigung von als höhere Gewalt anzusehenden Umständen gestellt werden könne. Zwar handle es sich hier um die Auslegung von Artikel 18 der Verordnung Nr. 1373/70, doch spreche nichts dagegen, diese Rechtsprechung auf den vorliegenden Fall analog anzuwenden.

Nach Artikel 8 der Verordnung Nr. 102/64 sei der Antrag nicht binnen einer bestimmten Frist zu stellen. Daraus folge, daß ein Antrag zur Berücksichtigung von Umständen der höheren Gewalt ohne irgendwelche Bindung an eine Frist gestellt werden könne, vorbehaltlich lediglich der allgemeinen Schranken des Rechtsmißbrauchs.

2. Die *Kommission* unterstreicht, die notwendige nähere Auslegung des Einfuhrbegriffs in Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung Nr. 102/64 sei ausschließlich Sache des Gemeinschaftsgesetzgebers. Das System der Verordnung Nr. 102/64 könne nur dann funktionieren, wenn unter dem Begriff Einfuhr der Vorgang verstanden werde, mit dem eine Ware in den freien Verkehr verbracht werde. Jeder Einfuhrbegriff, der dieses Erfordernis nicht erfülle, sei für die richtige Anwendung der Lizenzregelung untauglich. Insbesondere die Vorverlagerung des Einfuhrzeitpunktes auf einen anderen zollrechtlich bedeutsamen Tatbestand, beispielsweise den Zollgutversand, biete keine ausreichende Gewähr dafür, daß die Ware in den einheimischen Markt verbracht werde. Die Abfertigung zum Zollgutversand präjudiziere in keiner Weise, was mit der Ware weiter geschehe. Der Importeur sei weiterhin völlig frei, die Ware wieder auszuführen, ohne sie zuvor in den freien Verkehr zu verbringen. Schon das Vorliegen einer solchen Möglichkeit verstoße gegen Sinn und Zweck der Verordnung Nr. 102/64.

Die Argumentation der Klägerin des Ausgangsverfahrens, der zufolge in der Übergangszeit bei der Bestimmung des Einfuhrbegriffes auf die Verwaltungspraxis in den verschiedenen Mitgliedstaaten

abgestellt werden müsse, sie nicht gutzuheißen. Zumindest für die Einfuhren enthalte die Verordnung Nr. 19 eine erschöpfende und ins einzelne gehende Regelung. Sie habe den Mitgliedstaaten keinen Ermessensspielraum für ihre Anwendung belassen. Deshalb habe jede Regelung des einzelstaatlichen Gesetzgebers die Tragweite der gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen beeinträchtigen können, vorliegend namentlich diejenigen der Verordnung Nr. 102/64. Wenn es im übrigen auch nach Inkrafttreten der endgültigen Getreidemarktordnung zur Anwendung der Lizenzregelung keiner näheren Bestimmung des Einfuhrbegriffes bedurft habe, so beweise dies deutlich, daß den Mitgliedstaaten während der Übergangszeit auf diesem Gebiet keine normativen Befugnisse mehr zu Gebote gestanden hätten.

Der Einfuhrbegriff sei auszulegen, ohne daß zwischen dem Abschöpfungs- und dem Lizenzsystem unterschieden würde. Diese beiden Regelungen hingen nämlich eng miteinander zusammen. Der Gerichtshof habe diese Verknüpfung in seinem Urteil vom 15. Dezember 1971 (Rechtssache 35/71) anerkannt. Der Einfuhrbegriff dürfe nicht anhand der konkreten Umstände des jeweiligen Falles ausgelegt werden. Die Beurteilung müsse sich statt dessen nach abstrakt-generellen Merkmalen richten. Wenn die nationalen Zollbehörden den Einfuhrbestand nach den besonderen Umständen der verschiedenen Fälle zu beurteilen hätten, würde die Anwendung des gemeinsamen Agrarrechts praktisch undurchführbar werden. Die detaillierte Regelung des Einfuhrbegriffs durch die Verordung Nr. 1373/70 habe nicht die Bedeutung, die ihm die Klägerin des Ausgangsverfahrens beimesse. Diese Verordnung habe lediglich den bereits vorhandenen Grundsatz ausgesprochen, wonach jede Einfuhr nach der Lizenzregelung durch die Verbringung der betreffenden Ware in den freien Verkehr zu verwirklichen sei.

Soweit jedoch die Verordnung Nr. 1373/70 nähere Bestimmungen technischer Art enthalte, insbesondere über die genaue Festlegung des Zeitpunktes, zu dem die Ware in den freien Verkehr gebracht werde, müsse ihr eine konstitutive Wirkung zugesprochen werden. Hieraus folgert die Kommission, daß vor Inkrafttreten der Verordnung Nr. 1373/70 geringfügige Unterschiede bei der Bestimmung des exakten Einfuhrzeitpunktes in Kauf zu nehmen gewesen seien, soweit sie von den Abweichungen zwischen den einzelstaatlichen Vorschriften über die Bestimmung des Zeitpunktes der Verbringung in den freien Verkehr hergeführt hätten.

Was die Beantwortung des ersten Teiles der zweiten Frage angeht, pflichtet die Kommission der Klägerin des Ausgangsverfahrens bei: Die Aufzählung der Fälle höherer Gewalt in Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung Nr. 102/64 sei nicht erschöpfend.

Zwar sähen weder die Bestimmungen der Verordnung Nr. 102/64 noch das derzeit geltende Recht eine Frist vor, binnen deren ein Antrag zur Geltendmachung von Umständen höherer Gewalt eingereicht werden müsse. Dennoch könne ein solcher Antrag wegen der Notwendigkeit einer wirksamen Durchführung der Lizenzregelung nicht ohne jegliche zeitliche Befristung gestellt werden. Der Importeur müsse also seinen Antrag innerhalb einer angemessenen Frist stellen. Dabei könne nicht generell angegeben werden, was unter „angemessener Frist" zu verstehen sei. Insofern komme es entscheidend auf die besonderen Umstände der einzelnen Fälle an.

Es obliege den einzelstaatlichen Verwaltungen, die in diesem Bereich einen gewissen Beurteilungsspielraum behalten hätten, in den einzelnen Fällen die angemessene Frist festzusetzen.

Die Klägerin des Ausgangsverfahrens und die Kommission haben in der Sitzung vom 4. April 1974 mündliche Ausführungen gemacht.

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

Entscheidungsgründe

1 Das Bundesverwaltungsgericht stellt dem Gerichtshof mit Beschluß vom 16. November 1973, bei der Kanzlei eingegangen am 11. Januar 1974, gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag zwei Fragen nach der Auslegung der Verordnung Nr. 102/64 der Kommission vom 28. Juli 1964 über die Einfuhr- und Ausfuhrlizenzen für Getreide und Getreideerzeugnisse, Reis, Bruchreis und Verarbeitungserzeugnisse aus Reis (ABl. Nr. 126, S. 2125).

2 Ausweislich des Vorlagebeschlusses geht es in dem Ausgangsrechtsstreit im wesentlichen um die Frage, ob bestimmte im Jahre 1967 vorgenommene Einfuhren von Braugerste innerhalb der Gültigkeitsdauer der sie betreffenden Einfuhrlizenzen erfolgten und ob daher die nach Artikel 7 der erwähnten Verordnung gestellte Kaution freizugeben ist. Der im Ausgangsverfahren klagende Importeur hatte am 31. Mai 1967, dem letzten Tag der Gültigkeitsdauer der Lizenzen, die streitige Partie mit einem Motorschiff dem Zollamt Emmerich-Hafen gestellt, das am selben Tag eine Grenzübergangsbescheinigung erteilte und die Ladung zum Zollgutversand an das Zollamt Düsseldorf abfertigte, wo sie am 5. Juni 1967 entladen und zum freien Verkehr abgefertigt wurde. So wurde verfahren, weil die für die Abfertigung erforderlichen Dokumente, insbesondere die Einfuhrlizenzen, den Behörden in Emmerich-Hafen nicht rechtzeitig vorgelegt werden konnten: der Importeur hatte sie am 24. Mai 1967 für die Abfertigung anderer Teilpartien durch die Zollämter Andernach und Düsseldorf benötigt, und sie waren ihm auf dem Postwege noch nicht wieder zugegangen.

Zur ersten Frage

3 Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung Nr. 102/64 bestimmt: „Wenn die Verpflichtung zur Einfuhr oder Ausfuhr während der Gültigkeitsdauer der Lizenz nicht erfüllt worden ist, verfällt vorbehaltlich von Artikel 8 die Kaution . . .“ Diese Bestimmung beruht, was den Getreidemarkt angeht, auf Artikel 16 der Verordnung Nr. 19/62 des Rates vom 4. April 1962 über die schrittweise Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für Getreide (ABl. Nr. 30, S. 933), wonach folgendes gilt: „Die Erteilung der Lizenz ist von der Stellung einer Kaution abhängig, welche die Erfüllung der Verpflichtung sichern soll, die Einfuhr während der Gültigkeitsdauer der Lizenz durchzuführen; diese Kaution verfällt, wenn die Einfuhr nicht innerhalb dieser Frist erfolgt.“ Die

erste Frage geht dahin, ob der Begriff der Einfuhr im Sinne von Artikel 7 der Verordnung Nr. 102/64 nach nationalem Recht auszulegen ist und wann, falls diese Frage verneint wird, eine Einfuhrverpflichtung erfüllt ist, wenn der Importeur die einführte Ware zum Zollgutversand abfertigen ließ.

4 Sowohl die Erteilung der Einfuhr- und Ausfuhrlizenzen als auch die Tatsache, daß diese von der Stellung einer Kaution abhing, sollten der Notwendigkeit Rechnung tragen, daß die zuständigen Stellen über genaue Angaben zur Marktlage und zu den geplanten innergemeinschaftlichen Ein- und Ausfuhren verfügen. Unter diesem Gesichtspunkt sind die genannten Bestimmungen in allen Mitgliedstaaten einheitlich auszulegen und anzuwenden, um zu verhindern, daß infolge abweichender Verwaltungsübung bestimmte Handelsströme im Verhältnis zu anderen begünstigt werden. Für die Entwicklung der agrarpolitischen Regelungen ist kennzeichnend das Bemühen um Genauigkeit und Klarheit der Grundbegriffe wie den der Einfuhr, der es erleichtern soll, voneinander abweichende Praktiken der Zollverwaltung der Mitgliedstaaten zu ersetzen durch eine einheitliche Übung in der Gemeinschaft. In dem Bereich, um den es hier geht, verlief diese Entwicklung über die Verordnungen Nr. 120/67 (ABl. 1967, Nr. 117, S. 2269) und 473/67 (ABl. 1967, Nr. 204, S. 16), die im Rahmen weiter ausgebildeter Marktordnungen die Erteilung von Lizenzen im innergemeinschaftlichen Handel abgeschafft haben, und erreichte ihr Ende in den Vorschriften der Verordnung 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. Für die Gültigkeitsdauer der Lizenzen bestimmt Artikel 15 dieser Verordnung, 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 [Einfuhr-]Zollförmlichkeiten . . . erfüllt worden sind".

5 Aus der Zielsetzung der getroffenen Regelung ist zwar zu schließen, daß nur die Einfuhrhandlung, bei der die Ware in den freien Verkehr gelangt, dem Begriff der Einfuhr im Sinne des Artikels 7 der Verordnung Nr. 102/64 und der an dessen Stelle getretenen Bestimmungen entspricht; Artikel 7 legte jedoch noch nicht eindeutig den Zeitpunkt fest, zu dem die Einfuhrhandlung als abgeschlossen und hinreichend bewiesen galt. Der Umstand allein, daß die Ware ordnungsgemäß die Grenze des EWG-Bestimmungslandes überschritten hat, kann nicht ausreichen, da in diesem Fall die Wiederausfuhr möglich bleibt. Aus den gleichen Gründen vermag auch die Erklärung des Importeurs gegenüber der Zollstelle, die Ware solle eingeführt und zum freien Verkehr abgefertigt werden, für sich allein den Erfordernissen des genannten Artikels nicht zu

genügen. In der Tat ist jede Auslegung des Artikels 7, welche die Beweislast umkehren und die zuständigen Stellen verpflichten könnte, gegebenenfalls den Nachweis zu führen, die scheinbar geplante Überführung in den freien Verkehr sei nicht erfolgt, abzulehnen, weil sie der Wirksamkeit der fraglichen Regelung zuwiderliefe. Dagegen kann wegen der Unbestimmtheit dieser Vorschrift davon ausgegangen werden, daß ihren Erfordernissen genügt ist, wenn der Importeur anhand von Unterlagen sowohl nachweist, daß die fragliche Ware den Zollstellen des Einfuhrlandes während der Gültigkeitsdauer der Lizenz gestellt und von diesen in einen Zollverkehr überführt worden ist, als auch, daß die Ware später zum freien Verkehr abgefertigt worden ist.

6 Da insoweit keine strengeren Anforderungen gestellt werden, ist zu folgern, daß Artikel 7 der Verordnung Nr. 102/64 es nicht ausschließt, als Einfuhr im Sinne dieses Artikels die von den zuständigen Zollstellen ordnungsgemäß festgestellte Überschreitung der Grenze des Einfuhrlandes anzusehen, sofern weiterhin der Nachweis erbracht wird, daß die Ware später zum freien Verkehr abgefertigt worden ist.

Zur zweiten Frage

7 Artikel 8 der Verordnung Nr. 102/64 bestimmt: „Wird die Einfuhr oder Ausfuhr innerhalb der Gültigkeitsdauer der Lizenz durch einen als höhere Gewalt anzusehenden Umstand verhindert und wenn die Berücksichtigung dieser Umstände beantragt wird, . . .“ so erlischt in den Fällen der Absätze 2 und 3 des Artikels die Verpflichtung zur Einfuhr oder Ausfuhr oder die gesetzte Frist wird verlängert. Die zweite Frage geht zunächst dahin, ob die staatlichen Gerichte befugt sind, das Vorliegen höherer Gewalt auch in Fällen zu bejahen, die weder in Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung Nr. 102/64 aufgezählt noch gemäß Absatz 3 dieser Vorschrift von den Mitgliedstaaten anerkannt sind.

8 Der Begriff der höheren Gewalt im Sinne der Verordnung muß den Besonderheiten der öffentlich-rechtlichen Beziehung zwischen den Importeuren und der innerstaatlichen Verwaltung sowie der Zweckbestimmung der Regelung Rechnung tragen. Nach dieser Zweckbestimmung sowie nach den Vorschriften der einschlägigen Verordnungen ist der Begriff der höheren Gewalt nicht auf eine absolute 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. Die nationalen Gerichte können daher in den Grenzen ihrer eigenen Zuständigkeit ein Vorliegen höherer Gewalt nicht nur dann anerkennen, wenn der geltend gemachte Umstand von der Aufzählung des Absatzes 2 erfaßt wird oder von den Mitgliedstaaten nach Absatz 3 anerkannt worden ist, sondern auch in anderen Fällen.

9 Mit der zweiten Frage wird ferner um Entscheidung darüber gebeten, ob der Antrag auf Berücksichtigung von Umständen höherer Gewalt fristgebunden und bejahendenfalls innerhalb welcher Frist er zu stellen ist.

10 Im Gegensatz zu später ergangenen Verordnungen setzt Artikel 8 der Verordnung Nr. 102/64 zwar für die Geltendmachung von Fällen höherer Gewalt keine bestimmte Frist, doch ergibt sich aus seinem Wortlaut sowie aus dem System der getroffenen Regelung, daß der Antrag sobald wie möglich, vorzugsweise noch während der Gültigkeitsdauer der fraglichen Lizenz zu stellen ist. Indessen macht der Sachverhalt des Ausgangsverfahrens deutlich, daß es nicht möglich ist, insoweit eine strenge und absolute Regel aufzustellen, da ein Fall höherer Gewalt unter Umständen nur hilfsweise geltend gemacht wird, wenn etwa der Betroffene annimmt, unter den gegebenen Umständen habe er den gesetzlichen Erfordernissen genügt.

11 Wenn auch Artikel 8 der Verordnung Nr. 102/64 für die Einreichung des Antrages auf Berücksichtigung von Umständen höherer Gewalt keine bestimmte Frist vorsieht, so verpflichtet er doch nach allem die betroffenen Importeure und Exporteure, ihre Ansprüche unverzüglich geltend zu machen.

Kosten

12 Die Auslagen des belgischen Staates und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die Erklärungen vor dem Gerichtshof abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren vor dem Gerichtshof ein Zwischenstreit in dem vor dem nationalen Gericht anhängigen Rechtsstreit. Die Kostenentscheidung obliegt daher diesem Gericht.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

auf die ihm vom Bundesverwaltungsgericht gemäß dessen Beschluß vom 16. November 1973 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

1. **Artikel 7 der Verordnung Nr. 102/64 schließt es nicht aus, als Einfuhr im Sinne dieses Artikels die durch die zuständigen Zollbehörden ordnungsgemäß festgestellte Überschreitung der Grenze des Einfuhrlandes anzusehen, sofern weiterhin der Nachweis erbracht wird, daß die Ware später zum freien Verkehr abgefertigt worden ist.**

2. **Artikel 8 der Verordnung Nr. 102/64 sieht für die Einreichung eines Antrages zur Berücksichtigung von Umständen höherer Gewalt keine bestimmte Frist vor, doch verpflichtet er die betroffenen Importeure und Exporteure, ihre Ansprüche unverzüglich geltend zu machen.**

Lecourt Donner Sørensen Monaco Mertens de Wilmars

Pescatore Kutscher Ó Dálaigh Mackenzie Stuart

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 28. Mai 1974.

Der Kanzler

A. Van Houtte

Der Präsident

R. Lecourt

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS GERHARD REISCHL VOM 7. MAI 1974

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

Die Ihnen in der Rechtssache 3/74 vom Bundesverwaltungsgericht vorgelegten Fragen haben Probleme des im Rahmen der landwirtschaftlichen Marktordnungen vorgesehenen Lizenzverfahrens zum Gegenstand. Es geht in der Hauptsache darum, zu welchem Zeitpunkt die dem