SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS GERHARD REISCHL VOM 25. JANUAR 1979

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

In dem Vorlageverfahren, das uns heute beschäftigt, geht es um die Auslegung des in Artikel 15 Absatz 1 der Verordnung Nr. 120/67 über die gemeinsame Marktorganisation für Getreide (ABl. 1967, S. 2269) enthaltenen Begriffs „Tag der Einfuhr", nach dem sich bei der Einfuhr der Abschöpfungssatz bemißt.

Die Klägerin des Ausgangsverfahrens führte im Frühjahr 1975 Mais und Maispellets aus den USA in die Niederlande ein. Zu diesem Zweck charterte sie ein Schiff und gab die Anweisung, daß es spätestens am 14. Februar 1975 um 6 Uhr morgens in New Orleans ablegen sollte. Auf diese Weise wollte sie sicherstellen, daß die Einfuhr in Rotterdam spätestens am 28. Februar 1975 erfolgte, also zu einem Zeitpunkt, zu dem noch ein niedrigerer Abschöpfungssatz galt als am 1. März 1975. Deshalb konnte nicht die ganze Ladekapazität des Schiffes genutzt werden, so daß die Klägerin der Reederei 30 000 Gulden als Fautfracht zu zahlen hatte.

Der Transport der Ware und ihre Ankunft in Rotterdam stießen aber auf verschiedene Schwierigkeiten, die die Realisierung des ursprünglichen Einfuhrplanes zunichte machten. So verzögerte sich schon das Ablegen des Schiffes wegen starken Nebels. Eine weitere Verzögerung ergab sich daraus, daß sich das Schiff der Südwestpassage, die nur bei Tageslicht durchfahren werden darf, erst gegen 17 Uhr näherte. Im Europoort von Rotterdam konnte dem Schiffsmakler der Klägerin, der 72 Stunden zuvor von der Ankunft des Schiffes unterrichtet worden war, nur die Boje 3 zugewiesen werden. Die Abreise eines anderen dort liegenden Schiffes, die für den Morgen des 28. Februar 1975 vorgesehen war, verzögerte sich jedoch wiederholt wegen Maschinenschadens. Deswegen mußte das von der Klägerin gecharterte Schiff außerhalb der Hafenmolen vor Anker gehen und konnte am 28. Februar erst nach 21.15 Uhr in den Hafen einfahren, wo es an der Boje 3 am 1. März um 1.15 Uhr vollständig festmachte.

Was die Einfuhrformalitäten angeht, so hatte ein Getreidespeditionsbetrieb, der für die Klägerin die Zollformalitäten erledigen sollte, noch am 27. Februar 1975 die Einfuhrformulare eingereicht und am 28. Februar 1975 die Einfuhranmeldung abgegeben, die unter diesem Datum auch abgestempelt worden war. Ferner kam am 28. Februar beim Einlaufen des Schiffes in den Hafen um 23.30 Uhr ein Beamter der Zollverwaltung an Bord. Dieser nahm noch am gleichen Tag die allgemeine Zollerklärung mit dem Vermerk „Zugelassen zur Abfertigung" an, womit nach niederländischem Recht die Ware unter Zollregime gestellt wird, die Zollkontrolle jedoch noch nicht als bewirkt gilt.

Bei der späteren Weiterleitung der Einfuhrformulare an die Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten, die Beklagte des Ausgangsverfahrens, teilte der Zoll jedoch mit, daß der 1. März 1975 Einfuhrtag sein. Weil auch die Hoofdproduktschap der Ansicht ist, daß sowohl nach niederländischem Recht als auch

nach Gemeinschaftsrecht der 1. März 1975 als Einfuhrtag anzusehen ist, wurde demgemäß die ab 1. März 1975 geltende höhere Abschöpfung erhoben.

Die Klägerin steht unter Hinweis darauf, daß am 28. Februar die Einfuhrzollanmeldung und die übrigen Einfuhrformulare vom Zoll angenommen worden sind und daß an diesem Tag auch ein Zollbeamter an Bord des von ihr gecharterten Schiffes die allgemeine Zollerklärung entgegengenommen hat, auf dem Standpunkt, Tag der Einfuhr im Sinne des Artikels 15 der Verordnung Nr. 120/67 könne nur der 28. Februar 1975 sein. Sie beantragte deshalb bei der Hoofdproduktschap eine entsprechende Ermäßigung der Abschöpfung und erhob, nachdem dies abgelehnt worden war, Klage auf Rückerstattung eines Teils der von ihr gezahlten Abschöpfung.

Das angerufene College van Beroep voor het Bedrijfsleven kam bei der Beurteilung des Falles zu der Ansicht, das nationale Recht liefere keine Stütze für den Standpunkt, daß nur der 1. März 1975 als Tag der Einfuhr betrachtet werden könne. In bezug auf das Gemeinschaftsrecht sieht es nicht ganz klar, wie in einem Fall wie dem vorliegenden der Tag der Einfuhr zu bestimmen ist. Es hat deshalb durch Urteil vom 2. Mai 1978 das Verfahren ausgesetzt und gemäß Artikel 177 des EWG-Vertrags folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1. Führt die richtige Auslegung von Artikel 15 der Verordnung Nr. 120/67 dazu, daß als „Tag der Einfuhr" im Sinne von Absatz 1 dieses Artikels unter keinen Umständen ein Tag vor demjenigen angesehen werden kann, an dem die betreffenden Waren an einen Ort gebracht worden sind, der von der mit der Entgegennahme der Einfuhrzollanmeldungen und der übrigen Einfuhrpapiere beauftragten Zollverwaltung zugelassen worden ist?
2. Bei Verneinung dieser Frage: Führt die richtige Auslegung von Artikel 15 Absatz 1 der Verordnung Nr. 120/67 dazu, daß als Tag der Einfuhr dasjenige Datum gilt oder gelten kann, an dem die Zollverwaltung für mit dem Schiff beförderte Waren sowohl eine allgemeine Erklärung, in der die Waren als eingeführtes Zollgut betrachtet werden, abgegeben als auch die Einfuhrzollanmeldungen sowie die übrigen Einfuhrpapiere entgegengenommen hat, und zwar in einer Sachlage, in der die Waren ausschließlich und allein deshalb nicht an den in Frage 1 genannten Ort gebracht worden sind, weil dieser durch äußere, dem Importeur und seinen Leuten nicht zuzurechnende Ursachen hierfür nicht zur Verfügung stand?

Hierzu ist folgende Stellungnahme angezeigt.

1. In bezug auf die erste Frage muß zunächst an die einschlägige Rechtsprechung erinnert werden. Wie der „Tag der Einfuhr" im Sinne des Artikels 15 der Verordnung Nr. 120/67 zu definieren sei, ist in der Rechtssache 113/75 (Giordano Frecassetti/Staatliche Finanzverwaltung, EuGH 15. Juni 1976, Slg. 1976, 983) dahin entschieden worden, es komme darauf an, wann die Zollstelle die Willenserklärung des Importeurs, daß er die Ware zum freien Verkehr abfertigen lassen wolle, annehme. Diese Annahme könne so lange nicht erfolgen, als die Ware nicht an dem Ort eingetroffen sei, der von der Zollstelle für die Zollabfertigung bestimmt worden sei.

Danach ist klar, daß in Fällen, in denen die Annahme der Einfuhrerklärung dem Eintreffen der Ware an dem erwähnten Ort vorhergeht, allein der zuletzt ge-

nannte Zeitpunkt von Bedeutung ist. Außerdem bestätigt das Urteil die Ansicht der Kommission, der zufolge der für die Abschöpfung wichtige Begriff des „Tages der Einfuhr" in enger Anlehnung an das Zollrecht zu definieren ist. Dies macht ein Blick auf die Ratsrichtlinie vom 30. Juli 1968 zur Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften über 1. die zollamtliche Erfassung der Waren, die in das Zollgebiet der Gemeinschaft verbracht werden, 2. die vorübergehende Verwahrung dieser Waren (ABl. L 194 vom 6. August 1968, S. 13) deutlich. Ihr Artikel 2 lautet wie folgt:

„Alle in das Zollgebiet der Gemeinschaft verbrachten ... Waren unterliegen der zollamtlichen Überwachung.

Die Waren müssen umgehend und unter Benutzung des von den zuständigen einzelstaatlichen Behörden bezeichneten Weges zu einer Zollstelle oder einem anderen von diesen Behörden bezeichneten und unter zollamtlicher Überwachung stehenden Ort befördert werden."

Außerdem heißt es in Artikel 4 der Richtlinie zu der summarischen Zollanmeldung, die für die in Artikel 2 genannten Waren abzugeben ist, sie sei von der für die Waren verantwortlichen Person oder von deren Vertreter umgehend abzugeben, die zuständigen einzelstaatlichen Behörden könnten jedoch für die Abgabe dieser Zollanmeldung eine Frist festsetzen, die nicht über 24 Stunden nach Ankunft der Waren bei der Zollstelle oder an dem in Artikel 2 Absatz 2 genannten Ort hinausgehen dürfe.

Daraus ergibt sich, daß die Waren zum Zwecke der Zollabfertigung — und das ist für den „Tag der Einfuhr" wichtig — tatsächlich präsent sein müssen und daß der Zoll in der Lage sein muß, sie zu inspizieren und damit die notwendige Kontrolle auszuüben. Offensichtlich ist auch, daß insofern auf objektive Kriterien nicht verzichtet werden kann. Dies verlangt die Rechtssicherheit und die Erwägung, daß nur so Spekulationsmöglichkeiten ausgeschlossen werden können, die andernfalls für die Importeure bestünden.

Freilich ist noch hinzuzusetzen, daß das Gemeinschaftsrecht nicht mit absoluter Präzision einen Zeitpunkt festlegt, der für die Einfuhr maßgebend ist. Wie wir gesehen haben, gilt danach nur das Erfordernis, daß die Waren an einen Ort verbracht werden, der von der Zollstelle bezeichnet wird und unter zollamtlicher Überwachung steht. Dies läßt eindeutig einen gewissen Spielraum für nationale Vorschriften und die nationale Verwaltungspraxis. Davon wird zweifellos die Auffassung der niederländischen Zollbehörden gedeckt, bei Einfuhren aus dritten Ländern auf dem Seewege sei auf das vollständige Festmachen des Schiffes abzustellen. Denkbar wären aber auch andere, gleichfalls objektive Kriterien. Nach ihnen wird anscheinend — den Äußerungen der Klägerin zufolge — in anderen Mitgliedstaaten ermittelt, wann eine Importware für den Zoll präsent ist, nämlich mit dem gleichfalls im Logbuch festzuhaltenden Einlaufen eines Schiffes in die Hafengewässer, bei dem vielfach Lotsen und Zollbeamte an Bord genommen werden. In der Tat ist nicht ausgeschlossen, daß schon damit eine ausreichend effektive Zollkontrolle begründet wird. Jedenfalls erscheint nicht einleuchtend, daß es für die Bedürfnisse der Zollbehörden bei Einfuhren auf dem Seewege allein auf das Festmachen des Schiffes, das übrigens, wie wir gesehen haben, unterschiedlich verstanden werden kann, und insbesondere das Festmachen an einer Boje ankommt, von der aus das

Schiff unter Umständen gar nicht entladen werden kann.

Mehr kann, wie ich glaube, aus der Sicht des Gemeinschaftsrechts zu der ersten vom College van Beroep vor het Bedrijfsleven gestellten Frage nicht gesagt werden.

2. Zu klären ist danach weiterhin, ob dann, wenn die Importwaren nicht an den vom Zoll genannten Ort gebracht werden können, weil dieser aus dem Importeur nicht zuzurechnenden Gründen nicht zur Verfügung steht, als Tag der Einfuhr das Datum gelten kann, an dem die Zollverwaltung sowohl die allgemeine Erklärung, nach der die Waren als Importzollgut zu betrachten sind, abgegeben als auch die Einfuhrzollanmeldung und die übrigen Einfuhrpapiere entgegengenommen hat. Es soll also geprüft werden, ob Umstände, die als höhere Gewalt oder vergleichbare Phänomene zu qualifizieren sind, die für den Begriff „Tag der Einfuhr" ermittelte Definition beeinflussen können.

In diesem Zusammenhang liegt es zunächst nahe, an die zu der ersten Frage gemachte Bemerkung anzuknüpfen, daß das Gemeinschaftsrecht, was die Bestimmung des Einfuhrzeitpunktes angeht, den nationalen Zollverwaltungen einen gewissen Spielraum läßt. Dieser gibt sicher die Möglichkeit, in bestimmtem Umfang auch Umständen Rechnung zu tragen, wie sie in der zweiten Frage angesprochen sind. Danach könnte man sich vorstellen, daß der Zoll bei einer derartigen Sachlage in Abweichung von seiner normalen Praxis, die ein endgültiges Festmachen des Schiffes am Entladeort mit entsprechender Zollkontrolle verlangt, es als ausreichend ansieht, wenn die Waren im Zollbereich präsent sind und eine gewisse Zollkontrolle möglich ist. Das könnte etwa von dem Zeitpunkt an angenommen werden, in dem das Schiff mit den Importwaren im Einfuhrhafen navigiert und Zollbeamte an Bord hat, die, auch wenn sie nicht für die Zollkontrolle zuständig sind und eine Abfertigung zum freien Verkehr nicht vornehmen können, doch zur Entgegennahme der allgemeinen Zollerklärung befugt sind, mit der die Ware zum Zollgut und dem Zollregime unterstellt wird. Für meine Begriffe kann man schwerlich annehmen, daß der Zoll mit der Berücksichtigung außergewöhnlicher Situationen wie der des Ausgangsverfahrens überfordert sein könnte. Tatsächlich geht es ja — jedenfalls nach der Fragestellung — nicht um länger zurückliegende Umstände, deren Überprüfung auch aus Gründen der räumlichen Entfernung erschwert sein könnte, ganz abgesehen davon, daß die Behörden des Einfuhrlandes auch im Zusammenhang mit dem Kautionsverfall alle möglichen Umstände höherer Gewalt zu berücksichtigen haben, die die Gefahr eines Mißbrauchs auch nicht völlig ausschließen.

Darüber hinaus ist nach den Darlegungen im Verfahren allerdings auch klar geworden, daß aus der Sicht des Gemeinschaftsrechts kein Anlaß besteht, den Begriff „Tag der Einfuhr", wie er bisher ermittelt wurde, im Hinblick auf Fälle höherer Gewalt zu ergänzen oder zu modifizieren.

Anders als in der Rechtssache 6/78 (Union française de céréales/Hauptzollamt Hamburg-Jonas, EuGH 11. Juli 1978, Slg. 1978, 1675) — in der es um Beitrittsausgleichsbeträge für auf dem Transport untergegangene, in einen der neuen Mitgliedstaaten zu exportierende Waren sowie um die Sicherung einer dies-

bezüglichen Gemeinschaftspräferenz ging — kann im vorliegenden Fall tatsächlich nicht von einer Lücke im Gemeinschaftsrecht gesprochen werden, die durch eine analoge Anwendung von Vorschriften über höhere Gewalt auszufüllen wäre. Vielmehr liegt es nahe, an das Urteil der Rechtssache 68/77 (IFG-Interkontinentale Fleischhandelsgesellschaft mbH & Co. KG/Kommission, EuGH 14. Februar 1978, Slg. 1978, 354) und seine Ausführungen zur analogen Anwendung des Artikels 20 der Verordnung Nr. 193/75 (ABl. L 25 vom 31. Januar 1975, S. 10) — einer Vorschrift zur Berücksichtigung höherer Gewalt — zu erinnern. Danach ist wichtig, ob einer zuständigen Stelle gegenüber bestimmte Verpflichtungen übernommen wurden, bei deren Verletzung die Sanktion des Kautionsverfalls in Betracht kommt, oder ob die Überschreitung eines bestimmten Termins nur die Anwendung einer ungünstigeren Einfuhrregelung zur Folge hat. Offensichtlich haben wir es hier mit der zuletzt genannten Fallgestaltung zu tun. Bei Einfuhren besteht nämlich im allgemeinen nicht die Verpflichtung, zu bestimmten Zeitpunkten tätig zu werden, und wenn eine Einfuhr aus Gründen höherer Gewalt nicht innerhalb der Gültigkeitsdauer einer Lizenz vorgenommen werden kann, so kann diese gemäß Artikel 20 der Verordnung Nr. 193/75 entsprechend verlängert werden. Gegen das Risiko einer höheren Abschöpfung bei späterer Einfuhr aber kann sich ein Importeur — wie die Kommission mit Recht betonte — durch eine Vorausfixierung der Abschöpfung, wie sie in Artikel 15 Absatz 2 der Verordnung Nr. 120/67 vorgesehen ist, sichern.

Diese Überlegungen berechtigen in der Tat zu der Feststellung, daß kein Anlaß besteht, in bezug auf den Begriff „Tag der Einfuhr" bei außergewöhnlichen Umständen von der Art, wie sie im Ausgangsverfahren vorliegen, an die Heranziehung abweichender oder ergänzender Kriterien zu denken.

3. Nach alledem kann, wie ich meine, auf das Vorabentscheidungsersuchen des College van Beroep voor het Bedrijfsleven nur wie folgt geantwortet werden:

Als „Tag der Einfuhr" im Sinne des Artikels 15 der Verordnung Nr. 120/67 ist der Tag anzusehen, an dem die betreffenden Waren an den Ort gebracht worden sind, der von der mit der Entgegennahme der Einfuhrzollanmeldung und der übrigen Einfuhrpapiere beauftragten Zollverwaltung angegeben wird und der eine Zollkontrolle erlaubt.

Umstände, die auf dem Importeur und seinen Leuten nicht zuzurechnende Ursachen zurückgehen und die als höhere Gewalt gekennzeichnet werden könnten, ändern daran nichts; aus der Sicht des Gemeinschaftsrechts können sie nicht zur Folge haben, daß als Tag der Einfuhr schon ein früherer Zeitpunkt gelten kann, zu dem die Zollverwaltung für mit dem Schiff beförderte Waren sowohl eine allgemeine Erklärung, in der die Waren als eingeführtes Zollgut betrachtet werden, abgegeben als auch die Einfuhrzollanmeldungen sowie die übrigen Einfuhrpapiere entgegengenommen hat.