SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS JEAN-PIERRE WARNER VOM 26. MAI 1976 [1]

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

Wie Sie sich erinnern, trat das mit der Ratsverordnung Nr. 19 über die schriftliche Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für Getreide eingeführte System von Abschöpfungen auf die Einfuhr am 1. Juli 1962 in Kraft. Es behielt seine Gültigkeit bis zum 1. Juli 1967, als es durch ein neues System ersetzt wurde, das mit der Ratsverordnung Nr. 120/67/EWG über die gemeinsame Marktorganisation für Getreide eingeführt wurde.

Artikel 17 der Verordnung Nr. 19 und Artikel 15 der Verordnung Nr. 120/67 bestimmen, daß außer im Falle der Vorausfestsetzung der zu erhebende Abschöpfungsbetrag der Betrag ist, der „am Tage der Einfuhr" gilt. In der vorliegenden Rechtssache, die aufgrund eines vom Tribunale Genua vorgelegten Vorabentscheidungsersuchens vor den Gerichtshof gelangt, ist hauptsächlich die Frage zu entscheiden, was unter „Tag der Einfuhr" in diesem Zusammenhang zu verstehen ist.

Der Kläger im Verfahren vor dem Tribunale Genua, Herr Giordano Frecassetti, ist Inhaber der Firma „L'Agricola", die mit Getreide handelt. Von Mai 1967 bis März 1968 (also in der Zeit des Übergangs von der Verordnung Nr. 19 zur Verordnung Nr. 120/67) führte diese Firma auf dem Seewege über Genua insgesamt zehn Partien Mais nach Italien ein, von denen jede nach einem in den italienischen Rechtsvorschriften geregelten besonderen Verfahren, das uns in der mündlichen Verhandlung beschrieben worden ist, in mehreren Teilmengen verzollt wurde.

Wie es scheint, besteht in Italien die Praxis (von der sowohl die beklagte Staatliche Finanzverwaltung als auch die Kommission erklärt haben, sie sei rechtmäßig), im allgemeinen den Abschöpfungssatz zu erheben, der an dem Tag gilt, an dem die Zollstelle die Einfuhrerklärung annimmt; doch darf der Importeur dann, wenn der Abschöpfungssatz im Zeitraum zwischen diesem Tag und dem Tag, an dem die Waren von der Zollstelle zum freien Verkauf abgefertigt werden, herabgesetzt wird, den im letztgenannten Zeitpunkt geltenden Satz zahlen. Offenbar entrichtete jedoch die Firma „L'Agricola" infolge eines — wie die Beklagte des Ausgangsverfahrens sagt — Irrtums des Zollamts Genua für einige der fraglichen Warenpartien einen noch geringeren Abschöpfungssatz, und zwar den, der zu einem Zeitpunkt zwischen der der Annahme der Einfuhrerklärung und der Zollabfertigung der Waren galt. So wie ich es verstanden habe, handelte es sich um den Zeitpunkt, zu dem die jeweiligen Zollanträge nach dem erwähnten besonderen Verfahren eingereicht wurden.

Nachdem der „Irrtum" entdeckt worden war, wurde der Kläger vom Zollamt zu einer Nachzahlung auf die Abschöpfung herangezogen. Gegen diese Nachforderung wendet er sich nun vor dem Tribunale Genua.

Mit Vorlagebeschluß vom 31. Oktober 1975 hat das Tribunale Genua den Gerichtshof um Entscheidung ersucht über

1. die Auslegung des Begriffs „Tag der Einfuhr" in Artikel 17 der Verordnung Nr. 19 und Artikel 15 der Verordnung Nr. 120/67 insbesondere für den Fall, daß Waren in mehreren Teilmengen verzollt werden und sich der Abschöpfungssatz zwischen dem Tag der Einfuhrerklärung und dem der Verzollung der einzelnen Warenmengen geändert hat, sowie

1 — Aus dem Englischen übersetzt.

2. die Auslegung der an die Mitgliedstaaten gerichteten Empfehlung der Kommission vom 25. Mai 1962 über den maßgebenden Zeitpunkt zur Bestimmung des Zollsatzes, der auf Waren anwendbar ist, die zum freien Verkehr abgefertigt werden.

Das Tribunale Genua fragt, ob diese Empfehlung so wie auf Zölle auch auf Abschöpfungen anwendbar ist.

Ich halte es für zweckmäßig, wenn ich mich mit dieser zweiten Frage zuerst befasse.

Die Empfehlung, auf die sich die Frage bezieht, wurde aufgrund des Artikels 27 EWG-Vertrag erlassen, der im Vertragsabschnitt „Die Aufstellung des Gemeinsamen Zolltarifs" steht. Der Artikel bestimmt:
„Die Mitgliedstaaten nehmen vor Ende der ersten Stufe, soweit erforderlich, eine Angleichung ihrer Rechts- und Verwaltungsvorschriften auf dem Gebiet des Zollwesens vor. Die Kommission richtet alle hierzu erforderlichen Empfehlungen an die Mitgliedstaaten."

Ziel der Empfehlung war es zu erreichen, daß „die Auswirkung der Zollsätze des Gemeinsamen Zolltarifs in allen Mitgliedstaaten gleich ist". In ihr hieß es:
„Die Zollabfertigung der Waren zum freien Verkehr erstreckt sich häufig über mehrere Tage, und der für diese Waren vorgesehene Zollsatz kann sich während dieses Zeitraums ändern; es ist deshalb besonders vordringlich, den Zeitpunkt genau festzusetzen, der für die Bestimmung des auf diese Waren anwendbaren Zollsatzes maßgebend sein soll" (ABl. vom 29. 6. 1962, S. 1545).

Die Empfehlung enthielt dann „die Vorschriften, die in der gesamten Gemeinschaft die voneinander abweichenden einzelstaatlichen Vorschriften ersetzen sollen" (ABl. vom 29. 6. 1962, S. 1545).

Die allgemeine Regel war in Absatz I niedergelegt. Ihr zufolge

„... wird auf Waren, die zum freien Verkehr abgefertigt werden sollen, der Zollsatz angewendet, der zu dem Zeitpunkt gilt, an dem die Zollstelle die Willenserklärung des Zollbeteiligten, die Waren zum freien Verkehr abzufertigen, annimmt" (ABl. vom 29. 6. 1962, S. 1545).

Die allgemeine Regel unterlag einer Reihe von Ausnahmen, von denen eine (die in Absatz II aufgeführt war) wie folgt lautete:

„Wird der Zollsatz, der auf eine Ware anzuwenden ist, die zum freien Verkehr abgefertigt werden soll, nach dem in Absatz I angegebenen Zeitpunkt, aber vor der Genehmigung der Zollstelle zur Entfernung der Waren vom Amtsplatz herabgesetzt, kann der Zollbeteiligte die Anwendung dieses günstigeren Zollsatzes beantragen" (ABl. vom 29. 6. 1962, S. 1545).

Anscheinend stimmte die Empfehlung insoweit mit dem überein, was bereits in Italien – zu der Zeit aber noch nicht in allen Mitgliedstaaten – praktiziert wurde. Es scheint auch, daß, wie ich erwähnt habe, in Italien (sowie in der Bundesrepublik Deutschland, aber nicht in anderen Mitgliedstaaten) die gleiche Praxis auch auf dem Gebiet der Agrarabschöpfungen angewandt wird.

Die Beklagte des Ausgangsverfahrens hat geltend gemacht, die dem Gerichtshof vom Tribunale Genua in bezug auf die Empfehlung gestellte Frage sei unzulässig, weil der Gerichtshof nach Artikel 177 des Vertrages nicht befugt sei, über die Auslegung von Empfehlungen zu entscheiden. Zur Begründung dieses Vorbringens ist, kurz gesagt, angeführt worden, die Auslegung einer Empfehlung könne für die Entscheidung irgendeiner vor einem innerstaatlichen Gericht entstandenen Streitfrage keine Bedeutung haben, weil die Empfehlung nach Artikel 189 des Vertrages nicht verbindlich sei.

Ich würde dieses Vorbringen zurückweisen. Im Unterschied zu Artikel 173 des Vertrages, dem zufolge „der Gerichtshof ... die Rechtmäßigkeit des Handelns des

Rates und der Kommission [überwacht], soweit es sich nicht um Empfehlungen oder Stellungnahmen handelt", bestimmt Artikel 177 ohne jeden Vorbehalt, daß „der Gerichtshof ... im Wege der Vorabentscheidung ... über die Gültigkeit und die Auslegung der Handlungen der Organe der Gemeinschaft [entscheidet]". Nach meiner Auffassung steht deshalb außer Zweifel, daß der Begriff „Handlungen" in Artikel 177 auch Empfehlungen umfaßt. Darüber hinaus halte ich die Ansicht nicht für zutreffend, daß die Auslegung einer Empfehlung niemals für eine vor einem staatlichen Gericht zur Entscheidung stehende Frage Bedeutung haben kann. Ist zum Beispiel ein innerstaatliches Gesetz ausdrücklich zur Durchführung einer Empfehlung erlassen worden, so kann die richtige Auslegung dieses Gesetzes sehr wohl von der Auslegung der Empfehlung abhängen. Ob sich dies so verhält oder nicht, hat das betreffende nationale Gericht zu klären. Die Rechtslage ist insoweit ähnlich wie die, die in bezug auf Richtlinien besteht; wegen dieser verweise ich auf die Rechtssache 32/74 (Haaga — Slg. 1974, 1201). Daß die Richtlinien im Gegensatz zu den Empfehlungen für die Mitgliedstaaten verbindlich sind, kann meines Erachtens keinen wesentlichen Unterschied machen.

Damit komme ich zur eigentlichen Beantwortung der Frage.

Nach meiner Ansicht ist sie dahin zu beantworten, daß die Empfehlung der Kommission vom 25. Mai 1962 auf Agrarabschöpfungen keine Anwendung findet.

Was den Vertrag angeht, so findet sich die Rechtsgrundlage für die Erhebung solcher Abschöpfungen nicht in den Artikeln über die Aufstellung des Gemeinsamen Zolltarifs, zu denen, wie gesagt, auch Artikel 27 gehört, aufgrund dessen die Empfehlung erging. Sie steht in einem anderen Teil des Vertrages, und zwar dem, der sich mit der Landwirtschaft befaßt, dort insbesondere in den Artikeln 40 bis 43. Die Auslegung von Wendungen in den Ratsverordnungen, die kraft dieser Artikel erlassen wurden, ist eine ausschließlich gemeinschaftsrechtliche Angelegenheit. Sie hat nichts mit der „Angleichung" der „Rechts- und Verwaltungsvorschriften" in den einzelnen Mitgliedstaaten aufgrund von Empfehlungen der Kommission zu tun. Mit anderen Worten, der Begriff „Tag der Einfuhr" in Artikel 17 der Verordnung Nr. 19 und Artikel 15 der Verordnung Nr. 120/67 muß ein gemeinschaftsrechtlicher Begriff sein, der in allen Mitgliedstaaten die gleiche Bedeutung und den gleichen Inhalt hat. Dies hat der Gerichtshof in der Rechtssache 35/71 Schleswig-Holsteinische Hauptgenossenschaft/Hauptzollamt Itzehoe — Slg. 1971, 1094) auch tatsächlich so entschieden.

Ich komme damit zu der ersten Frage zurück, die das Tribunale Genua dem Gerichtshof vorgelegt hat und die sich dahin zusammenfassen läßt: Welche Bedeutung hat der Begriff „Tag der Einfuhr" in den genannten Artikeln?

Auf den ersten Blick scheint es, daß auch diese Frage bereits in der Rechtssache 35/71 entschieden worden ist, in der der Gerichtshof ausgeführt hat, daß der Abschöpfungssatz „des Tages anwendbar sein [muß], an dem die Waren unwiderruflich in den freien Verkehr überführt werden".

Die Parteien des Ausgangsverfahrens und die Kommission haben aber einhellig die Auffassung vertreten, daß sich die Frage, mit der sich der Gerichtshof in jener Sache befaßt hat, von der vorliegenden unterscheidet. In der Rechtssache 35/71 hatte der Importeur von einem zu der Zeit in der Bundesrepublik Deutschland angewandten Verfahren Gebrauch gemacht, nach dem die Ware, ohne daß dafür eine Abschöpfung entrichtet wurde, für längere Zeit in einem „Abschöpfungsaufschublager" eingelagert werden konnte, obgleich sie bereits zum freien Verkehr abgefertigt worden war. In jenem Fall ging es im wesentlichen um die

Frage, ob eine Bestimmung des deutschen Rechts, der zufolge der auf solche Waren zu erhebende Abschöpfungssatz der Satz war, der am Tag ihrer Auslagerung galt, mit Artikel 5 der Verordnung Nr. 120/67 vereinbar war oder ob unter „Tag der Einfuhr" im Sinne dieses Artikels ein früherer Zeitpunkt, bevor die Waren auf das Lager verbracht wurden, zu verstehen war.

Ich bin ebenfalls der Ansicht, daß es sich dabei um eine andere Frage handelte, und möchte bemerken, daß der Gerichtshof seine Entscheidung in der Rechtssache 35/71 ausdrücklich auf Waren beschränkt hat, die sich in Abschöpfungsaufschublagern befinden. Darüber hinaus hat der Gerichtshof sicher nicht für Recht erkennen wollen, daß der zu erhebende Abschöpfungssatz der Satz sein soll, der an einem Tag gilt, nachdem die Abschöpfung fällig geworden ist.

Es sind noch zwei weitere Entscheidungen des Gerichtshofes angeführt worden.

Die erste, das Urteil in der Rechtssache 186/73 (Fleischkontor/Einfuhr- und Vorratsstelle für Schlachtvieh — Slg. 1974, 533), betrifft die Auslegung von Artikel 15 der Kommissionsverordnung Nr. 1373/70. Dort ist der Zeitpunkt angegeben, zu dem die Einfuhr von Waren, für die eine Einfuhrlizenz erteilt worden ist, als durchgeführt anzusehen ist, um zu bestimmen, ob die Waren während der Gültigkeitsdauer der Lizenz eingeführt worden sind und der Importeur daher einen Anspruch auf Freistellung der Kaution hat, die er als Sicherheit für die Durchführung der Einfuhr hat stellen müssen. Nach Artikel 15 Absatz 5 Buchstabe a gilt als Tag der Erfüllung der Einfuhrverpflichtung der Tag,
„an dem die Zollstelle die Willenserklärung des Zollbeteiligten, die betreffenden Waren zum freien Verkehr abzufertigen, annimmt oder, falls die Waren ohne eine solche Willenserklärung in den freien Verkehr treten dürfen, der Tag, an dem die Waren in den freien Verkehr getreten sind" (ABl. L 158 vom 20. 7. 1970).

Es gibt jedoch keinen Anhaltspunkt dafür, daß die Vorschriften des Artikels 15 der Verordnung Nr. 1373/70 auch für die Bestimmung des „Tages der Einfuhr" gelten, in bezug auf den der Abschöpfungssatz festzusetzen ist. Außerdem war diese Verordnung zur Zeit der hier in Rede stehenden Einfuhren noch nicht in Kraft. Ich meine daher, daß uns die Rechtssache 186/73 nicht weiterhilft.

Die zweite Entscheidung ist die in der Rechtssache 3/74 (Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel/Pfützenreuter — Slg. 1974, 589). Auch dort stellte sich die Frage, ob bestimmte Einfuhren während der Gültigkeitsdauer der betreffenden Lizenz getätigt worden waren. Doch hatten sich die fraglichen Ereignisse vor dem Inkrafttreten der Verordnung Nr. 1373/70 abgespielt, so daß die Frage aufgrund allgemeiner Prinzipien beantwortet werden mußte. Der Gerichtshof hat in diesem Fall entschieden, um das Erfordernis der Einfuhr während der Gültigkeitsdauer der Lizenz zu erfüllen, genüge die „von den zuständigen Zollstellen ordnungsgemäß festgestellte" Überschreitung der Grenze des Einfuhrlandes während dieser Zeit, „sofern weiterhin der Nachweis erbracht wird, daß die Ware später zum freien Verkehr abgefertigt worden ist".

Man könnte versucht sein, aus dieser Entscheidung den Grundsatz abzuleiten, daß die „Einfuhr" im allgemeinen dann erfolgt, wenn die Waren in das Gebiet des Einfuhrlandes gelangen. Nach meiner Ansicht ist dies aber kein geeignetes Kriterium, jedenfalls nicht für die Bestimmung des Abschöpfungssatzes, und sei es auch nur deshalb, weil es allzu unbestimmt ist. Bedeutet es zum Beispiel bei einer Einfuhr auf dem Seewege, daß die Einfuhr erfolgt ist, wenn das Schiff, das die Waren transportiert, in die Hoheitsgewässer des Einfuhrstaates eingelaufen ist oder wenn das Schiff in den Bereich eines Hafens gelangt ist (dieses Kriterium ist nach § 79 des United Kingdom Customs and Excise Act von 1952 maßgebend) oder aber wenn die Ladung ge-

löscht worden ist? Es ist klar, daß diese Vorgänge alle an verschiedenen Tagen stattfinden können.

Mir scheint, daß man sich bei der Auslegung des Begriffs „Tag der Einfuhr" in Artikel 17 der Verordnung Nr. 19 und Artikel 15 der Verordnung Nr. 120/67 folgende Überlegungen vor Augen halten muß:

1. Der fragliche Tag muß leicht zu bestimmen sein.
2. Er muß dies in allen Fällen und in allen Mitgliedstaaten sein.
3. Er muß die Festsetzung des anwendbaren Abschöpfungssatzes ermöglichen, bevor die Abschöpfung fällig wird. (Hierbei übersehe ich nicht das bereits erwähnte besondere Verfahren, das in Italien in einem Fall wie dem vorliegenden auf Antrag des Importeurs anwendbar ist und das die Hinterlegung des voraussichtlich geschuldeten, um 10 % erhöhten Abschöpfungsbetrags sowie eine endgültige Festsetzung der Abschöpfung, nachdem alle Waren verzollt worden sind, umfaßt. Es ist aber nicht anzunehmen, daß die Verfasser der beiden Verordnungen die allgemeine Einführung eines solchen Verfahrens ins Auge gefaßt hatten.)
4. Die Definition des fraglichen Tages muß mit dem Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache 35/71 in Einklang stehen, das heißt, sie muß im Falle zur Zollagerung angemeldeter Waren dem Umstand Rechnung tragen, daß der Abschöpfungsbetrag aufgrund des Satzes bestimmt wird, der im Zeitpunkt der Auslagerung der Waren gilt. (Übrigens ist dieser Grundsatz nicht nur in der genannten Entscheidung niedergelegt, sondern auch in Artikel 10 der Richtlinie des Rates vom 4. März 1969 zur Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften über Zollager.

Die Beklagte des Ausgangsverfahrens und die Kommission haben beide vorgeschlagen, der Gerichtshof solle den „Tag der Einfuhr" grundsätzlich als den Tag definieren, an dem die Zollstelle die Willenserklärung des Importeurs, die Waren zum freien Verkehr abzufertigen, annimmt, eine Definition, die derjenigen in Absatz I der Empfehlung vom 25. Mai 1962 und auch teilweise der in Artikel 15 Absatz 5 Buchstabe a der Verordnung Nr. 1373/70 nachgebildet ist.

Es läßt sich jedoch bezweifeln, ob diese Definition in jeder Hinsicht zufriedenstellen kann. Sie werden sich erinnern, daß Artikel 15 Absatz 5 Buchstabe a der Verordnung Nr. 1373/70 auch von dem Fall handelt, daß „die Waren ohne eine solche Willenserklärung in den freien Verkehr treten dürfen". Dies deutet darauf hin, daß die von der Beklagten des Ausgangsverfahrens und der Kommission vorgeschlagene Definition nicht für alle Fälle gültig sein kann. Ich ziehe deshalb die vom Kläger des Ausgangsverfahrens vorgeschlagene Formulierung vor, die einfach auf den Tag abstellt, an dem die Zollstelle die Zollerklärung annimmt. In den meisten Fällen wird aber mit beiden Formulierungen das gleiche gemeint sein.

Der eigentliche Streit zwischen den Parteien des Ausgangsverfahrens geht darüber, inwieweit der Importeur von einer Senkung des Abschöpfungssatzes, die nach dem angegebenen Tag erfolgt, profitieren soll.

Nach meiner Meinung hat er nicht im geringsten einen Anspruch darauf, daß ihm eine solche Herabsetzung zugute kommt. Wie die Kommission erklärt hat, hat die Praxis, den Importeuren zu erlauben, die Anwendung des reduzierten Satzes zu beantragen, ihren Ursprung in den Verfahren, die in einigen Mitgliedstaaten (darunter Italien) auf dem Gebiet der Zölle angewandt werden und die sich in Absatz II der Empfehlung vom 25. Mai 1962 widerspiegeln. Ich halte es für falsch, diese Praxis auch auf Agrarabschöpfungen anzuwenden, und zwar aus zwei Gründen.

Erstens deutet der Ausdruck „Tag der Einfuhr" in Artikel 17 der Verordnung Nr. 19 und Artikel 15 der Verordnung

Nr. 120/67 auf einen einzigen Tag hin. Er zielt nicht auf eine Wahl zwischen mehreren Tagen ab.

Zweitens könnte dann, wenn dem Importeur gestattet wird, einen niedrigeren Abschöpfungssatz als den am Tag der Einfuhr geltenden zu zahlen, der Zweck der Abschöpfung vereitelt werden. Dieser besteht — wie Sie wissen — darin, für die Unternehmer den Verkauf von Importwaren in der Gemeinschaft zu niedrigeren Preisen, als sie die gemeinsame Marktorganisation zu halten sucht, unrentabel zu machen. Zu diesem Zweck werden die Abschöpfungssätze periodisch so festgesetzt, daß sie den Unterschied zwischen den Weltmarktpreisen und den Gemeinschaftspreisen wiedergeben. Der einzige Anlaß, der in der Praxis zu einer Herabsetzung des Abschöpfungssatzes führen kann, ist ein Anstieg der Weltmarktpreise. Demnach kann eine Ermäßigung des Satzes, die nach der Durchführung einer bestimmten Einfuhr erfolgt, nur durch eine nach diesem Zeitpunkt eingetretene Erhöhung der Weltmarktpreise veranlaßt worden sein. Es gibt aber keinen Grund dafür anzunehmen, daß sich diese Erhöhung bereits auf den Preis auswirkte, den der Importeur für die Ware bezahlt hat. Wird dann nur der niedrigere Abschöpfungssatz vom Importeur erhoben, kann es infolgedessen für ihn vorteilhaft sein, die Ware unter dem Gemeinschaftspreis zu verkaufen.

Ich gebe zu, daß diese Überlegungen auf den ersten Blick auch auf Waren zuzutreffen scheinen, die zur Zollagerung angemeldet worden sind. Ich denke aber, daß solche Waren häufig während ihrer Einlagerung weiterveräußert werden, so daß nicht ausgeschlossen ist, daß der eigentliche Importeur für sie den Weltmarktpreis bezahlt.

Im Ergebnis bin ich der Auffassung, daß die dem Gerichtshof vom Tribunale Genua vorgelegten Fragen wie folgt beantwortet werden sollten:

1. Außer im Falle von Waren, die zur Zollagerung angemeldet worden sind, ist der „Tag der Einfuhr" im Sinne von Artikel 17 der Verordnung Nr. 19 und Artikel 15 der Verordnung Nr. 120/67 der Tag, an dem die Zollstelle die entsprechende Zollerklärung annimmt, unabhängig davon, ob die Waren auf einmal oder in Teilmengen verzollt werden und ob später eine Änderung des Abschöpfungssatzes erfolgt.

2. Die Empfehlung der Kommission vom 25. Mai 1962 über den maßgebenden Zeitpunkt zur Bestimmung des Zollsatzes, der auf Waren anwendbar ist, die zum freien Verkehr abgefertigt werden, findet auf die gemeinschaftsrechtlichen Agrarabschöpfungen keine Anwendung.