URTEIL DES GERICHTS (Zweite Kammer)

7. Juni 2001 *

In der Rechtssache T-330/99

Spedition Wilhelm Rotermund GmbH i. L. mit Sitz in Flensburg, Prozessbevollmächtigter: Rechtsanwalt A. Suhr, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Klägerin,

gegen

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch J.-C. Schieferer als Bevollmächtigten, im Beistand von Rechtsanwalt Núñez-Müller, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Beklagte,

wegen Nichtigerklärung der Entscheidung der Kommission vom 22. Juli 1999 (Aktenzeichen: REM 22/98), wonach der beantragte Erlass von Einfuhrabgaben nicht gerechtfertigt ist,

* Verfahrenssprache: Deutsch.

erlässt

DAS GERICHT ERSTER INSTANZ DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (Zweite Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten A. W. H. Meij sowie der Richter A. Potocki und J. Pirrung,

Kanzler: J. Palacio González, Verwaltungsrat

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 22. Februar 2001,

folgendes

Urteil

Rechtlicher Rahmen

Das externe gemeinschaftliche Versandverfahren

1 Nach den Artikeln 37, 91 und 92 der Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 des Rates vom 12. Oktober 1992 zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften (ABl. L 302, S. 1; im Folgenden: Zollkodex) können in die Gemeinschaft eingeführte Nichtgemeinschaftswaren, die, anstatt sofort den Einfuhrabgaben unterworfen zu werden, Gegenstand des externen gemeinschaftlichen Versandverfahrens sind, unter zollamtlicher Überwachung im Zollgebiet der Gemeinschaft befördert

werden, wobei sie erst an der Zollstelle des Bestimmungsorts in den zollrechtlich freien Verkehr übergeführt werden.

2 Wer das externe gemeinschaftliche Versandverfahren in Anspruch nimmt, ist nach der Definition im Zollkodex „Hauptverpflichteter": Er hat die Waren innerhalb der vorgeschriebenen Frist unter Beachtung der einschlägigen Bestimmungen unverändert der Bestimmungszollstelle zu gestellen (Artikel 96 des Zollkodex). Diese Verpflichtungen enden, wenn die Waren und das dazugehörige Dokument am Bestimmungsort der dortigen Zollstelle gestellt werden (Artikel 92 des Zollkodex).

3 Nach den Artikeln 341, 346, 348, 350, 356 und 358 der mehrfach geänderten Verordnung (EWG) Nr. 2454/93 der Kommission vom 2. Juli 1993 mit Durchführungsvorschriften zum Zollkodex (ABl. L 253, S. 1; im Folgenden: Durchführungsverordnung oder DVO) sind die betreffenden Waren zunächst der Abgangszollstelle zusammen mit einer Versandanmeldung T1 zu gestellen. Die Abgangszollstelle bestimmt die Frist, innerhalb deren die Waren der Bestimmungszollstelle zu gestellen sind, versieht die Versandanmeldung T1 mit den entsprechenden Angaben, behält das für sie bestimmte Exemplar ein und händigt die übrigen Exemplare dem Hauptverpflichteten aus. Der Versandschein T1 muss die Waren bei der Beförderung begleiten. Nach der Gestellung der Waren vermerkt die Bestimmungszollstelle auf den ihr übermittelten Exemplaren des Versandscheins T1 das Ergebnis ihrer Prüfung und sendet der Abgangszollstelle unverzüglich ein Exemplar dieses Versandscheins über eine zentrale Stelle zurück.

4 Die zollamtliche Überwachung, der die im externen gemeinschaftlichen Versandverfahren beförderten Waren unterliegen, endet, wenn die Waren insbesondere durch die Entrichtung des Einfuhrzolls in den zollrechtlich freien Verkehr übergeführt werden (Artikel 37 Absatz 2 und Artikel 79 des Zollkodex). Wenn Waren dieser Überwachung entzogen werden, entsteht unmittelbar die Einfuhrzollschuld (Artikel 203 Absätze 1 und 2 des Zollkodex). Zollschuldner ist in diesem Fall neben der Person, die die Ware der zollamtlichen Überwachung entzogen hat, und zwar gesamtschuldnerisch zusammen mit dieser, u. a. die

Person, die die Verpflichtungen einzuhalten hatte, die sich aus der Inanspruchnahme des betreffenden Zollverfahrens ergaben (Artikel 203 Absatz 3 und Artikel 213 des Zollkodex), d. h. der Hauptverpflichtete.

Erlass von Einfuhrabgaben

5 Die Möglichkeit eines Erlasses von Einfuhrabgaben ist in Artikel 239 Absatz 1 des Zollkodex wie folgt geregelt:

„Einfuhr- ...abgaben können in [bestimmten]... Fällen... erlassen werden; diese Fälle... ergeben sich aus Umständen, die nicht auf betrügerische Absicht oder offensichtliche Fahrlässigkeit des Beteiligten zurückzuführen sind. Nach dem Ausschussverfahren wird festgelegt, in welchen Fällen diese Bestimmung angewandt werden kann und welche Verfahrensvorschriften dabei zu beachten sind."

6 Die in dieser Bestimmung vorgesehenen Fälle sind in den Artikeln 899 bis 909 der Durchführungsverordnung im Einzelnen geregelt.

7 Artikel 905 Absatz 1 DVO bestimmt:

„Ist die Entscheidungszollbehörde, bei der ein Antrag auf... Erlass nach Artikel 239 Absatz 2 des Zollkodex gestellt worden ist, nicht in der Lage, nach Ar-

tikel 899 zu entscheiden, und lässt die Begründung des Antrags auf einen besonderen Fall schließen, der sich aus Umständen ergibt, bei denen weder eine betrügerische Absicht noch eine offensichtliche Fahrlässigkeit des Beteiligten vorliegt, so legt der Mitgliedstaat, zu dem diese Behörde gehört, den Fall der Kommission zur Behandlung nach dem Verfahren der Artikel 906 bis 909 vor ... In allen anderen Fällen lehnt die Entscheidungszollbehörde den Antrag ab."

8 Nach Artikel 907 Absatz 1 DVO entscheidet die Kommission „[n]ach Anhörung einer Sachverständigengruppe, die aus Vertretern der Mitgliedstaaten besteht ..., ob die besonderen Umstände... den Erlass rechtfertigen oder nicht".

Sachverhalt

Das betrügerische Vorgehen

9 In den Jahren 1994 und 1995 wurden auf Antrag der Klägerin, einer Zollagentur, bei dem deutschen Zollamt Oberelbe (Abgangszollstelle) 93 externe gemeinschaftliche Versandverfahren für Nichtgemeinschaftswaren eröffnet. Als Auftraggeberin trat stets die deutsche Firma Food Trading oder die spanische Firma Maerkaafrika, die designierte Empfängerin der Waren, auf. Alle Waren sollten nach Spanien befördert und bei der Bestimmungszollstelle Las Palmas gestellt werden. Dafür verwendete die Klägerin Versandscheine T1, die die Waren nach

Spanien begleiten sollten. Zwecks Erledigung der fraglichen Versandverfahren in Spanien erhielt die Abgangszollstelle von der Bestimmungszollstelle — anscheinend entsprechend Artikel 356 Absätze 1 und 2 DVO — das fünfte Exemplar aller Versandscheine T1 zurückgesandt. Diese Rücksendung erfolgte in allen Fällen über das Hauptzollamt Madrid, die zuständige Zentralstelle.

10 Es hat sich herausgestellt, dass die an die Abgangszollstelle zurückgesandten Exemplare der Versandscheine T1 gefälschte Unterschriften und gefälschte Dienststempel aufwiesen und dass die Waren nie nach Spanien befördert wurden.

11 Wie sich gezeigt hat, wandten sich zwei Angestellte der Firma Food Trading unmittelbar nach der Überführung der Waren in das externe gemeinschaftliche Versandverfahren an die LKW-Fahrer, die die Waren befördern sollten — wobei die LKWs nicht der Klägerin, sondern anderen Speditionen gehörten —, und tauschten die ursprünglichen Versandscheine gegen Frachtpapiere aus, auf denen Bestimmungsorte in Deutschland vermerkt waren. Die ursprünglichen Versandscheine wurden entweder einmal im Monat an die in Spanien ansässige angebliche Empfängerin der Waren, die Firma Maerkaafrika, übersandt oder einem Komplizen, einem spanischen Staatsbürger, bei dessen Geschäftsreisen nach Deutschland übergeben.

12 In Spanien wurden die ursprünglichen Versandscheine einem anderen Komplizen übergeben, der bei der Bestimmungszollstelle Las Palmas die Bescheinigungen der zollamtlichen Gestellung der Waren beschaffen sollte. Nach den Angaben der genannten Angestellten wurden die Bescheinigungen von einem spanischen Zollbeamten namens José Luis, dessen vollständige Identität unbekannt geblieben ist, beschafft; er sei versetzt worden und nunmehr beim Zollamt Lanzarote beschäftigt. Seine Ehefrau arbeite noch in der Registerabteilung der Zollstelle Las Palmas.

13 Außerdem erhielt die deutsche Abgangszollstelle auf eine schriftliche Anfrage bei der spanischen Bestimmungszollstelle nach dem Verbleib verschiedener Versandscheine T1 ein Schreiben vom 26. September 1995, das eine reine Fälschung war. Dieses Schreiben, das auf offiziellem Briefpapier mit Briefkopf der spanischen Zollstelle ausgefertigt ist, „bescheinigt" die Ordnungsmäßigkeit der fraglichen Unterlagen. Es wurde mit der abgehenden zollamtlichen Dienstpost versandt. Die Postgebühren wurden mittels einer Frankiermaschine der spanischen Zolldienststelle entrichtet. Laut Poststempel war Absendetag der 4. Oktober 1995. Die auf dem genannten Schreiben angegebene Registriernummer 1880 wurde am Tag des Postausgangs bei der spanischen Dienststelle auch für ein anderes Dokument, eine Überstundenabrechnung, vergeben.

14 Erst nach Beschwerden deutscher Geflügelimporteure über die ungewöhnlich niedrigen Preise der Food Trading wurde eine Untersuchung eingeleitet und der Betrug aufgedeckt.

Das Verwaltungsverfahren

15 Die deutsche Zollbehörde nahm die Klägerin als Hauptverpflichtete in Anspruch und forderte von ihr Zahlung der streitigen Einfuhrabgaben. Nachdem die Klägerin Antrag auf Erlass dieser Abgaben gestellt hatte, legten die deutschen Behörden (das Hauptzollamt Hamburg-St. Annen und das Bundesministerium der Finanzen) den Fall gemäß Artikel 905 DVO der Kommission zur Behandlung vor. In dieser Vorlage vertraten sie die Auffassung, dass es sich hier um einen Sonderfall handele, der auf Umständen beruhe, die nicht auf betrügerische Absicht oder offensichtliche Fahrlässigkeit der Klägerin zurückzuführen seien.

16 Mit Schreiben vom 20. April 1999 übersandte die Kommission der Klägerin eine Darstellung des Sachverhalts und eine vorläufige Beurteilung, aus der sich ergab,

dass sie beabsichtigte, eine ablehnende Entscheidung zu treffen. Ein Erlass sei im vorliegenden Fall nicht gerechtfertigt, da die aktive Beteiligung eines oder mehrerer Zollbediensteter der Gemeinschaft nicht nachgewiesen sei; die von den deutschen Behörden übersandten Akten ließen einen solchen Schluss nicht zu. Schließlich habe die Klägerin möglicherweise nicht die nötige Sorgfalt bei der Überwachung der mit der Beförderung der betreffenden Waren beauftragten Transportunternehmen walten lassen.

17 Daraufhin legte die Klägerin in einem Schreiben vom 4. Mai 1999 die Gründe dar, aus denen ihres Erachtens nur eine aktive Beteiligung spanischer Zollbeamter den Erfolg des Betrugs erklären konnte. Außerdem sei sie nicht verpflichtet gewesen, die Transportunternehmen zu überwachen.

18 Die Kommission führte die Anhörung einer Sachverständigengruppe nach Artikel 907 Absatz 1 DVO durch. Sie hat vor dem Gericht geltend gemacht, der Vertreter des Königreichs Spanien habe bei einer Sitzung dieser Gruppe am 11. Juni 1999 bekräftigt, dass keine Anhaltspunkte für eine Beteiligung spanischer Beamter vorlägen. Außerdem habe dieser Vertreter darauf hingewiesen, dass selbst eine unterstellte korrupte Mitwirkung spanischer Zollbeamter den Verlauf der vorliegenden Geschehnisse per se nicht hinreichend erklären könne.

Die angefochtene Entscheidung

19 Am 22. Juli 1999 erließ die Kommission eine Entscheidung, wonach kein besonderer Fall vorliegt, der den Erlass der Zölle rechtfertigen würde (im Folgenden: angefochtene Entscheidung). Diese Entscheidung wurde der Klägerin am 27. September 1999 durch das Hauptzollamt Hamburg-St. Annen zugestellt.

20 In der angefochtenen Entscheidung führt die Kommission im Wesentlichen aus, die Klägerin sei als Hauptverpflichtete für den ordnungsgemäßen Ablauf der Vorgänge des externen gemeinschaftlichen Versandverfahrens verantwortlich, und zwar selbst dann, wenn sie betrügerischen Machenschaften Dritter zum Opfer falle. Dies gehöre zum Geschäftsrisiko, das der Hauptverpflichtete grundsätzlich zu tragen habe. Für eine andere Beurteilung sei nur dann Raum, wenn eine aktive Mitwirkung von Vertretern der Zollverwaltung am Betrug festgestellt werde, denn der Hauptverpflichtete dürfe darauf vertrauen, dass die Verwaltungsaufgaben nicht von korrumpierten Zollbeamten wahrgenommen würden. Aus den von den deutschen Behörden übermittelten Unterlagen gehe nicht hervor, dass die Mitwirkung eines oder mehrerer Zollbeamter an den Betrügereien von einer zuständigen Stelle festgestellt worden sei. Es liege daher kein besonderer Fall vor, der den Erlass der Abgaben rechtfertigen würde.

21 Da sich die Kommission gegen einen Erlass der streitigen Einfuhrabgaben ausgesprochen hatte, lehnte das Hauptzollamt Hamburg-St. Annen den Antrag auf Erlass mit Entscheidung vom 21. September 1999 ab.

Verfahren und Anträge der Parteien

22 Die Klägerin hat mit Klageschrift, die am 23. November 1999 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, die vorliegende Klage erhoben, die im Wesentlichen auf Nichtigerklärung der angefochtenen Entscheidung gerichtet ist.

23 Außerdem hatte sie beantragt, von den deutschen Behörden weitere Akten als Beweise für die Beteiligung spanischer Beamter an den fraglichen Betrügereien

anzufordern und festzustellen, dass die Beiziehung eines Bevollmächtigten schon für das behördliche Vorverfahren erforderlich gewesen sei. In Anbetracht der diesbezüglichen Ausführungen der Kommission in der Klagebeantwortung hat die Klägerin diese beiden Anträge in ihrer Erwiderung zurückgenommen.

24 Auf Bericht des Berichterstatters hat das Gericht (Zweite Kammer) beschlossen, die mündliche Verhandlung zu eröffnen, und den Parteien im Rahmen prozessleitender Maßnahmen mehrere schriftliche Fragen gestellt.

25 Die Parteien haben in der Sitzung vom 22. Februar 2001 mündlich verhandelt und Fragen des Gerichts beantwortet.

26 Die Klägerin beantragt,

— die angefochtene Entscheidung für nichtig zu erklären;

— die Kommission gemäß Artikel 233 EG zu verpflichten, ihren ursprünglichen Erlassanträgen stattzugeben;

— der Kommission die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

27 Die Kommission beantragt,

— die Klage als unzulässig abzuweisen, soweit darin beantragt wird, sie zu verpflichten, den Erlassanträgen der Klägerin stattzugeben;

— die Klage im Übrigen als nicht begründet abzuweisen;

— der Klägerin die Kosten aufzuerlegen;

— hilfsweise, der Klägerin für den Fall ihres Obsiegens gemäß Artikel 87 § 5 Absatz 1 der Verfahrensordnung des Gerichts die Kosten des Verfahrens insoweit aufzuerlegen, als sie ihre Anträge teilweise zurückgenommen hat.

28 In der mündlichen Verhandlung hat die Klägerin ihren zweiten Klageantrag zurückgenommen. Die Kommission hat daraufhin erneut beantragt, Artikel 87 § 5 Absatz 1 der Verfahrensordnung anzuwenden.

Entscheidungsgründe

29 Die Klage ist im Wesentlichen auf einen einzigen Klagegrund, nämlich rechtsfehlerhafte Anwendung der Artikel 239 Absatz 1 des Zollkodex und 905 Absatz 1 der Durchführungsverordnung durch die Kommission, gestützt. Die Klägerin bestreitet nicht, dass bei nicht ordnungsgemäßer Beendigung eines externen gemeinschaftlichen Versandverfahrens die Zollschuld in der Person des Hauptverpflichteten entsteht. Im vorliegenden Fall lägen jedoch die Voraussetzungen für einen Erlass der geschuldeten Einfuhrzölle vor.

30 Es ist daher zu prüfen, ob die Kommission irrtümlich angenommen hat, dass in Bezug auf die Klägerin kein besonderer Fall vorliege, wobei sich ein solcher Fall notwendigerweise aus Umständen ergeben muss, die weder auf eine betrügerische Absicht noch auf eine offensichtliche Fahrlässigkeit der Klägerin zurückzuführen sind.

31 Zwischen den Parteien ist unstreitig, dass der Akteninhalt nicht auf ein betrügerisches Verhalten der Klägerin schließen lässt.

32 Dagegen ist streitig, ob die anderen Voraussetzungen für die Anwendung der einschlägigen Regelung vorliegen.

Vorbringen der Parteien

Zum Fehlen einer offensichtlichen Fahrlässigkeit

33 Die Klägerin führt aus, die Tatsache, dass kein schuldhaftes Verhalten ihrerseits vorliege, habe die deutschen Behörden dazu bewogen, der Kommission ihre Er-

lassanträge vorzulegen. Diese Behörden seien im Rahmen der ersten behördlichen Untersuchung zu dem Ergebnis gelangt, dass ein Abgabenerlass gerechtfertigt sei. Soweit die Kommission der Klägerin vorwirft, bei den 93 streitigen Versandvorgängen die sich aus den Vorschriften des externen gemeinschaftlichen Versandverfahrens ergebenden Verpflichtungen missachtet zu haben, trägt die Klägerin vor, sie habe während des streitigen Zeitraums weit mehr als 93 Anträge auf Anwendung des externen gemeinschaftlichen Versandverfahrens gestellt. Sie habe sich in unregelmäßigen Abständen mit den beteiligten Fuhrunternehmern und Fahrern in Verbindung gesetzt und um detaillierte Auskünfte über den Verlauf der Transporte gebeten. Sie habe daraus, dass sie dabei keine Unregelmäßigkeiten festgestellt habe, gefolgert, dass keiner der streitigen 93 Versandvorgänge Gegenstand dieser Kontrollen gewesen sei oder dass die befragten Fahrer, denen die ausgestellten Versandscheine abgenommen worden seien, aus Angst vor dem Verlust ihrer Arbeitsplätze oder aus sonstigen Gründen unrichtige Auskünfte erteilt hätten.

34 Die Kommission ist der Auffassung, es sei fraglich, ob die Klägerin nicht doch offensichtlich fahrlässig gehandelt habe, mit der Folge, dass ein Erlass der Einfuhrabgaben *a priori* ausscheide. Die Klägerin sei als Hauptverpflichtete nämlich gehalten gewesen, die Regelung über das externe gemeinschaftliche Versandverfahren zu beachten. Es gebe keinen Anhaltspunkt dafür, dass die Klägerin irgendwelche Maßnahmen ergriffen habe, um wenigstens stichprobenartig den Transport und die zollamtliche Gestellung der betreffenden Waren zu überwachen. Sobald diese Waren in das externe gemeinschaftliche Versandverfahren übergeführt gewesen seien, habe sich die Klägerin offenbar um nichts mehr gekümmert. Ein solches Verhalten sei zumindest fahrlässig. Es brauche jedoch nicht geprüft zu werden, ob dieses Verhalten der Klägerin offensichtlich fahrlässig im Sinne von Artikel 239 des Zollkodex und Artikel 905 DVO gewesen sei. Die Kommission habe die angefochtene Entscheidung nämlich nicht auf die Fahrlässigkeit der Klägerin, sondern auf das Nichtvorliegen eines besonderen Falles gestützt.

35 In der mündlichen Verhandlung hat die Kommission noch vorgetragen, durch die Fahrlässigkeit der Klägerin — die insbesondere dadurch zum Ausdruck komme, dass diese es unterlassen habe, sich mit Hilfe von Fernkopien an die spanische Zollverwaltung nach dem Ablauf der Versandverfahren in Spanien zu erkundigen — sei das normalerweise bestehende geschäftliche Risiko, nämlich

Opfer von betrügerischen Machenschaften Dritter zu werden, erhöht worden. Wegen dieser Fahrlässigkeit könne kein besonderer Fall zugunsten der Klägerin anerkannt werden.

Zum Vorliegen eines besonderen Falles

36 Die Klägerin führt aus, aufgrund der Ergebnisse der Ermittlungen der deutschen Behörden sei bewiesen, dass die Zuwiderhandlungen in Spanien begangen worden seien und dass zumindest ein spanischer Zollbeamter an den betrügerischen Machenschaften beteiligt gewesen sein müsse. Der Nachweis der Beteiligung eines solchen Beamten werde in erster Linie durch den von den deutschen Behörden festgestellten Geschehensablauf erbracht.

37 Soweit nach Auffassung der Kommission eine zuständige staatliche Behörde die Beteiligung von Zollbeamten an Betrügereien förmlich festgestellt haben müsse, könnten die Beweise für eine solche Beteiligung nur dann erbracht werden, wenn der fragliche Beamte namentlich bekannt sei. Auch wenn ein solcher Beamter identifiziert werde, sei ein förmlicher Nachweis dann nicht möglich, wenn er sich z. B. der Strafverfolgung durch Flucht entziehe, schuldunfähig sei, im Laufe des Ermittlungsverfahrens sterbe oder wenn aufgrund eingetretener Verjährung strafrechtliche oder zivilrechtliche Urteile nicht mehr ergingen.

38 Wenn die Kommission als förmlichen Nachweis die Anerkennung der strafbaren Beteiligung eines in seinen Diensten stehenden Zollbeamten durch den betreffenden Mitgliedstaat anführe, so sei es weltfremd, anzunehmen, dass sich ein Mitgliedstaat zu einer solchen Anerkennung veranlasst sehen könnte. Ohne

förmlichen Nachweis werde er eine solche Anerkennung insbesondere unter Berufung auf die Unschuldsvermutung ablehnen, zumal er wisse, dass er bei Anerkennung für die hinterzogenen Abgaben in Regress genommen werden könne.

39 Die Klägerin wendet sich schließlich gegen das Vorbringen der Kommission, dass es der Klägerin möglich gewesen wäre, in Spanien Strafantrag zu stellen oder eine Amtshaftungsklage zu erheben. Die Rechtmäßigkeit der angefochtenen Entscheidung könne nicht davon abhängen, welche anderen Rechtsschutzmöglichkeiten genutzt worden seien oder nicht. Im Übrigen sei sie davon ausgegangen, dass die spanischen Behörden aufgrund des ihnen bekannten Ergebnisses der Ermittlungen der deutschen Behörden von selbst tätig würden. Nach der Auskunft des Königreichs Spanien gegenüber der Kommission sei das aber entweder gar nicht geschehen oder habe nicht zum Erfolg geführt. Sie vermute, dass eine von ihr erstattete Strafanzeige das gleiche Ergebnis erbracht hätte.

40 Die Kommission weist vorab darauf hin, dass der Erlass von Einfuhrabgaben gemäß Artikel 239 Absatz 1 des Zollkodex bereits einen Sonderfall gegenüber den in den Artikeln 236 bis 238 des Zollkodex geregelten Tatbeständen darstelle. In Bezug auf diesen Sonderfall stelle ein Erlass nach Artikel 905 Absatz 1 DVO im Verhältnis zu den Fallkonstellationen in den Artikeln 900 bis 903 DVO darüber hinaus einen Ausnahmetatbestand dar. Diese Ausnahme könne nur eng ausgelegt werden.

41 Die Klägerin stütze das angebliche Vorliegen eines besonderen Falles nur auf die Beteiligung von spanischen Zollbeamten an Straftaten. Die Kommission müsse aber nicht nur die Interessen des gutgläubigen Wirtschaftsteilnehmers und das Interesse der Gemeinschaft an der Einhaltung des Zollrechts, sondern auch die Interessen der inkriminierten Zollbeamten berücksichtigen, für die die Unschuldsvermutung gelte, zumal diese Zollbeamten im Erlassverfahren nicht angehört worden seien. Die Kommission könne daher das Vorliegen eines

besonderen Falles nur dann auf Straftaten von Zollbeamten stützen, wenn diese bewiesen seien. Dabei komme es wesentlich auf die Ermittlungsergebnisse des Mitgliedstaats an, in dessen Diensten diese Beamten stünden.

42 Die Bestechlichkeit von Zollbeamten und die Fälschung von Zolldokumenten seien in allen Mitgliedstaaten strafbar. In allen Mitgliedstaaten bestehe auch die Möglichkeit, insoweit Verfahren anhängig zu machen und auf formale Ermittlungsergebnisse abzustellen. Vorliegend habe die Klägerin in Spanien weder Strafantrag gestellt noch eine Amtshaftungsklage auf Ersatz des ihr aufgrund des gemeinschaftsrechtswidrigen Verhaltens spanischer Zollbeamter entstandenen Schadens erhoben.

43 Artikel 96 Absatz 1 des Zollkodex erlege dem Hauptverpflichteten sehr weitgehende Überwachungspflichten auf. Diese Pflichten liefen de facto leer, wenn der Hauptverpflichtete sich zur Begründung seines Erlassantrags auf bloße Behauptungen stützen könnte. Eine den Erlass befürwortende Entscheidung aufgrund bloßer Indizien könnte zudem das Interesse der Gemeinschaft an der Eintreibung geschuldeter Einfuhrabgaben gegebenenfalls irreversibel beeinträchtigen. Wenn die Kommission nämlich auf der Grundlage bloßer Indizien einen Erlass von Einfuhrabgaben befürwortete, sich aber nachträglich herausstellte, dass die Entstehung der Zollschuld in Wahrheit nicht auf einer strafbaren Beteiligung von Zollbeamten beruhe, wäre die Eintreibung der Einfuhrabgaben erheblich gefährdet.

44 Aus diesen Gründen müsse eine Beteiligung von Zollbeamten an der Verletzung zollrechtlicher Bestimmungen nicht nur behauptet, sondern förmlich nachgewiesen werden, z. B. durch eine strafrechtliche Verurteilung, eine zivilgerichtliche Entscheidung, eine Disziplinarmaßnahme gegen den betreffenden Zollbeamten oder dessen Verpflichtung, die fraglichen Einfuhrabgaben selbst zu zahlen. Alternativ komme als Beweis auch eine förmliche und begründete Erklärung des

Mitgliedstaats, in dessen Diensten der Zollbeamte stehe, in Betracht, durch die die Beteiligung dieses Beamten an der Verletzung zollrechtlicher Vorschriften anerkannt werde.

45 Im vorliegenden Fall sei kein Nachweis für die strafbare Beteiligung spanischer Zollbeamter erbracht. Die Klägerin und die deutschen Behörden, die einen Abgabenerlass für gerechtfertigt hielten, stützten sich im Wesentlichen auf die Aussagen einiger Beschuldigter im Rahmen von Ermittlungsverfahren in Deutschland. Diese Aussagen könnten jedoch ein Anerkenntnis oder auch nur entsprechende Stellungnahmen der spanischen Behörden oder der angeblich beteiligten spanischen Zollbeamten nicht ersetzen. Sie stellten lediglich Indizien dar, die allenfalls Rückschlüsse ermöglichten, jedoch nicht den Nachweis ersetzen könnten, zu dessen Erbringung sich die spanische Regierung im Anhörungsverfahren nach Artikel 907 DVO selbst nicht in der Lage gesehen habe.

Würdigung durch das Gericht

46 Vorab ist festzustellen, dass die angefochtene Entscheidung, in der sich die Kommission gegen den Erlass der streitigen Einfuhrabgaben ausspricht, nicht auf das Vorliegen einer offensichtlichen Fahrlässigkeit der Klägerin gestützt ist. Wie die Kommission selbst erklärt hat, stellt die angefochtene Entscheidung auf diesen Begriff nicht ab; sie beschränkt sich auf die Feststellung, dass kein besonderer Fall vorliege.

47 Vor dem Gericht hat die Kommission jedoch geltend gemacht, die Fahrlässigkeit der Klägerin schließe es aus, zu deren Gunsten einen besonderen Fall anzuerkennen.

48 Diesem Vorbringen ist nicht zu folgen.

49 Insoweit genügt der Hinweis, dass die Frage einer eventuellen Fahrlässigkeit der Klägerin von der Kommission in deren Schreiben vom 20. April 1999, das eine vorläufige Beurteilung des Erlassantrags enthält, tatsächlich aufgeworfen worden war. Nachdem die Kommission von den kritischen Anmerkungen der Klägerin vom 4. Mai 1999 zu diesem Punkt Kenntnis genommen hatte, hat sie nach der diesbezüglichen Sitzung der Sachverständigengruppe vom 11. Juni 1999 in der angefochtenen Entscheidung bewusst keine — offensichtliche oder nicht offensichtliche — Fahrlässigkeit seitens der Klägerin angenommen.

50 Die angefochtene Entscheidung, die nach Stellungnahme der dafür eingesetzten Sachverständigengruppe und aufgrund des weiten Beurteilungsspielraums ergangen ist, über den die Kommission in diesem Bereich verfügt (Urteil des Gerichts vom 9. November 1995 in der Rechtssache T-346/94, France-aviation/Kommission, Slg. 1995, II-2841, Randnr. 34), gestattet es der Kommission somit nicht, im vorliegenden Verfahren das in der angefochtenen Entscheidung geprüfte Verhalten der Klägerin als fahrlässig zu qualifizieren. Die schriftlichen und mündlichen Erklärungen, die die Vertreter der Kommission vor dem Gericht zur angeblichen Fahrlässigkeit der Klägerin abgegeben haben, können keine rechtswirksame zusätzliche Begründung dieser Entscheidung darstellen (siehe in diesem Sinne die Urteile des Gerichts vom 25. Juni 1998 in den verbundenen Rechtssachen T-371/94 und T-394/94, British Airways u. a. und British Midland Airways/Kommission, Slg. 1998, II-2405, Randnr. 116, und vom 25. Mai 2000 in der Rechtssache T-77/95, Ufex u. a./Kommission, Slg. 2000, II-2167, Randnr. 54).

51 In der vorliegenden Rechtssache ist daher allein über die Frage zu entscheiden, ob die Lage der Klägerin als ein besonderer Fall im Sinne von Artikel 905 Absatz 1 DVO anzusehen ist.

52 Nach ständiger Rechtsprechung enthält diese Bestimmung eine auf Billigkeitserwägungen beruhende Generalklausel, die eine außergewöhnliche Situation erfassen soll, in der sich der betroffene Wirtschaftsteilnehmer im Verhältnis zu anderen, die gleiche Tätigkeit ausübenden Wirtschaftsteilnehmern befindet (Urteile des Gerichtshofes vom 25. Februar 1999 in der Rechtssache C-86/97, Trans-Ex-Import, Slg. 1999, I-1041, Randnr. 18, und vom 7. September 1999 in der Rechtssache C-61/98, De Haan, Slg. 1999, I-5003, Randnr. 52). Sie findet insbesondere Anwendung, wenn es angesichts des Verhältnisses zwischen Wirtschaftsteilnehmer und Verwaltung unbillig wäre, den Wirtschaftsteilnehmer einen Schaden tragen zu lassen, den er bei rechtem Gang der Dinge nicht erlitten hätte (Urteil des Gerichts vom 19. Februar 1998 in der Rechtssache T-42/96, Eyckeler & Malt/Kommission, Slg. 1998, II-401, Randnr. 132).

53 Ferner hat die Kommission bei der Entscheidung, ob ein besonderer Fall vorliegt, im Rahmen des weiten Beurteilungsspielraums, über den sie dabei verfügt (Urteil France-aviation/Kommission, Randnr. 34), den gesamten Sachverhalt zu würdigen sowie das Interesse der Gemeinschaft an der Beachtung der Zollbestimmungen und das Interesse des gutgläubigen Wirtschaftsteilnehmers daran abzuwägen, keine Nachteile zu erleiden, die über das normale Geschäftsrisiko hinausgehen (Urteil Eyckeler & Malt/Kommission, Randnr. 133). Sind die Voraussetzungen für die Anwendung der allgemeinen Billigkeitsklausel erfüllt, so hat der Betroffene Anspruch auf den Erlass der Einfuhrabgaben; andernfalls verlöre diese Klausel ihre praktische Wirksamkeit (Urteil Eyckeler & Malt/Kommission, Randnr. 134, und die zitierte Rechtsprechung).

54 Was schließlich die in den Artikeln 905 ff. DVO geregelten verfahrensmäßigen Beziehungen zwischen der Kommission und den nationalen Zollbehörden angeht, ist festzustellen, dass die nationale Zollbehörde, bei der ein Erlassantrag gestellt wird, die erste Beurteilung der Frage vorzunehmen hat, ob Umstände vorliegen, die es rechtfertigen können, von einem besonderen Fall auszugehen. Ist diese Behörde der Auffassung, dass diese Frage zu bejahen ist, so hat sie den Vorgang der Kommission vorzulegen, die auf der Grundlage der übermittelten Unterlagen abschließend beurteilt, ob ein besonderer Fall vorliegt, der den Erlass der Abgaben rechtfertigt (Schlussanträge des Generalanwalts Jacobs in der Rechtssache C -253/99, Bacardi, Slg. 2001, I-6493, I-6497, Nr. 98, mit Verweisung auf das

Urteil Trans-Ex-Import, Randnrn. 19 bis 21), gegebenenfalls nach Anforderung zusätzlicher Angaben gemäß Artikel 905 Absatz 2 DVO.

55 Im vorliegenden Fall ist der Sachverhalt, den die deutschen Behörden der Kommission übermittelt haben, weder in Frage gestellt noch ergänzt worden, da die Kommission keine zusätzlichen Angaben angefordert hat. Die angefochtene Entscheidung ist in der Tat ausdrücklich auf die Angaben in der Vorlage dieser Behörden gestützt, wobei die Kommission lediglich der Frage nachging, ob diese Angaben einen Schluss auf die aktive Beteiligung eines spanischen Zollbeamten zuließen.

56 Aufgrund dieser Vorlage ist unstreitig, dass die Rücksendungen des fünften Exemplars des Versandscheins T1 an die deutsche Abgangszollstelle in allen Fällen auf dem spanischen zollamtlichen Dienstweg erfolgt ist (siehe oben, Randnr. 9). Ebenfalls ist unstreitig, dass die deutsche Abgangszollstelle auf Anfrage ein auf offiziellem Briefpapier mit Briefkopf der spanischen Bestimmungszollstelle ausgefertigtes Schreiben erhielt, das eine anscheinend ordnungsgemäße Registriernummer, nämlich die Nummer 1880, trug. Darüber hinaus wurde auch dieses Schreiben mit der abgehenden Dienstpost der spanischen Bestimmungszollstelle befördert, wobei die Postgebühren mittels einer Frankiermaschine dieser Dienststelle entrichtet wurden (siehe oben, Randnr. 13).

57 Die beschriebenen Vorgänge, die Teil der streitigen betrügerischen Machenschaften sind, lassen sich vernünftigerweise nur durch die aktive Beteiligung eines Bediensteten der spanischen Bestimmungszollstelle oder durch eine mangelhafte Organisation dieser Stelle erklären, aufgrund deren ein Dritter die Einrichtungen der spanischen Zollverwaltung benutzen konnte. Nur wer Zugang zur eingehenden und abgehenden Dienstpost der spanischen Bestimmungszollstelle hatte und über die laufenden Geschäfte dieser Stelle Bescheid wusste, hatte nämlich wie im vorliegenden Fall die Möglichkeit, die eine besondere Versandregelung betreffenden Zollförmlichkeiten zu erledigen und ein scheinbar offizielles Schreiben auf die förmliche Anfrage einer anderen Zollstelle hin zu versenden. Weil es sich somit um rein interne Vorgänge der Verwaltung eines Mitgliedstaats handelt, zu deren Kontrolle die Klägerin nicht berechtigt war und auf die sie keinerlei Einfluss nehmen konnte, durfte die Kommission sich nicht mit der Feststellung be-

gnügen, dass bei der Klägerin kein besonderer Fall vorliege; diese Umstände gingen über das normale Geschäftsrisiko der Klägerin hinaus.

58 Daher durfte die Kommission sich nicht darauf beschränken, nur die Möglichkeit der aktiven Beteiligung eines bestimmten Zollbeamten ins Auge zu fassen und von der Klägerin den förmlichen und abschließenden Beweis für eine solche Beteiligung, gegebenenfalls durch Vorlage einer Urkunde der zuständigen spanischen Stellen, zu verlangen. Durch ihr Verhalten hat die Kommission sowohl gegen ihre Verpflichtung verstoßen, bei der Entscheidung, ob ein besonderer Fall vorliegt, den gesamten Sachverhalt selbst zu würdigen, als auch die Selbständigkeit des in den Artikeln 905 ff. DVO geregelten Verfahrens verkannt. Am Ende dieses Verfahrens erlässt nämlich allein die Kommission auf Vorschlag der antragstellenden nationalen Behörde und nach Anhörung einer Sachverständigengruppe ihre Entscheidung, wobei diese Entscheidung nach den einschlägigen Bestimmungen nicht von den Ergebnissen eventueller vorheriger nationaler Verfahren abhängt.

59 In Anbetracht der Selbständigkeit dieses Abgabenerlassverfahrens war die Klägerin auch nicht verpflichtet, sich an die zuständigen spanischen Stellen zu wenden und gegebenenfalls eine Amtshaftungsklage gegen den spanischen Staat zu erheben, sondern sie durfte sich darauf beschränken, das auf Gemeinschaftsebene eingeführte Erlassverfahren in Gang zu bringen. Da die Klägerin außerdem die Wahl hatte, in Spanien eine Klage anzustrengen oder eine Nichtigkeitsklage gegen die Entscheidung eines Gemeinschaftsorgans nach Artikel 230 EG zu erheben, stellt es keinen Verfahrensmissbrauch dar, dass sie die zweite Lösung vorgezogen hat.

60 Soweit die Kommission sich schließlich allgemein auf die finanziellen Interessen der Gemeinschaft beruft, genügt die Feststellung, dass diese Interessen in dem Maße zurücktreten müssen, wie bei der Klägerin ein besonderer Fall im Sinne der Artikel 239 Absatz 1 des Zollkodex und 905 Absatz 1 DVO anerkannt worden ist. Die Anerkennung eines vom Gemeinschaftsgesetzgeber definierten besonderen Falles kann nämlich die finanziellen Interessen der Gemeinschaft nicht

in unannehmbarer Weise beeinträchtigen. Zum einen ist diese Anerkennung auf einen Einzelfall beschränkt, in dem sich ein außergewöhnliches geschäftliches Risiko verwirklicht hat. Zum anderen kann man vernünftigerweise nicht davon ausgehen, dass diese Anerkennung andere Wirtschaftsteilnehmer als den Begünstigten zu einem nachlässigen Verhalten bei der Beachtung der Zollbestimmungen veranlasst.

61 Nach alledem hat die Kommission in der angefochtenen Entscheidung zu Unrecht angenommen, dass bei der Klägerin kein besonderer Fall im Sinne von Artikel 905 Absatz 1 DVO vorliege. Diese Entscheidung ist daher für nichtig zu erklären.

Kosten

62 Nach Artikel 87 § 2 der Verfahrensordnung des Gerichts ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Gemäß Artikel 87 § 5 Absatz 1 wird eine Partei, die einen Antrag zurücknimmt, zur Tragung der Kosten verurteilt, wenn die Gegenpartei dies beantragt.

63 Im vorliegenden Fall ist festzustellen, dass die Kommission im Wesentlichen unterlegen ist und dass die Anträge, die die Klägerin im Laufe des Verfahrens zurückgenommen hat, rein technischer Art waren und der Kommission die Vorbereitung ihrer Verteidigung nicht besonders erschwert haben. Unter diesen Umständen hat die Kommission ihre eigenen Kosten und neun Zehntel der Kosten der Klägerin zu tragen.

Aus diesen Gründen

hat

DAS GERICHT (Zweite Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Die Entscheidung der Kommission vom 22. Juli 1999 (Aktenzeichen: REM 22/98), wonach der beantragte Erlass von Einfuhrabgaben nicht gerechtfertigt ist, wird für nichtig erklärt.**

2. **Die Kommission trägt ihre eigenen Kosten und neun Zehntel der Kosten der Klägerin; diese trägt ein Zehntel ihrer Kosten.**

Meij Potocki Pirrung

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 7. Juni 2001.

Der Kanzler

H. Jung

Der Präsident

A. W. H. Meij