Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
GERARD HOGAN
vom 26. November 2020 [1]

Rechtssache C-572/18 P

thyssenkrupp Electrical Steel GmbH,
thyssenkrupp Electrical Steel Ugo
gegen

Europäische Kommission

„Rechtsmittel – Zollunion – Ergebnis der Beratungen der Sachverständigengruppe für Zollfragen – Verordnung (EU) Nr. 952/2013 – Art. 211 Abs. 6 – Bewilligung der aktiven Veredelung bestimmten kornorientierten Elektrostahls (grain-oriented electrical steel) – Prüfung der wirtschaftlichen Voraussetzungen – Verbindlichkeit des Ergebnisses der Beratungen der Sachverständigengruppe für Zollfragen – Handlung, gegen die keine Klagemöglichkeit eröffnet ist“

I. Einleitung

1. Mit diesem Rechtsmittel beantragen die Rechtsmittelführerinnen, den Beschluss vom 2. Juli 2018, thyssenkrupp Electrical Steel und thyssenkrupp Electrical Steel Ugo/Kommission [2] (im Folgenden: angefochtener Beschluss) aufzuheben, mit dem das Gericht die Klage der Rechtsmittelführerinnen als unzulässig abgewiesen hat. Diese Klage war gegen ein sogenanntes „Ergebnis“ gerichtet, zu dem die Kommission gelangt ist.

2. Im Mittelpunkt dieses Rechtsstreits steht die Frage, ob das Ergebnis, zu dem die Kommission gelangt ist, dass in einem Zollverfahren, in dem es um die Bewilligung der sogenannten aktiven Veredelung ging, „die wirtschaftlichen Voraussetzungen erfüllt sind“ [3], eine Handlung mit Rechtswirkung darstellt, gegen die eine Klagemöglichkeit im Sinne des Art. 263 Abs. 1 AEUV eröffnet ist.

3. Die „aktive Veredelung“ wird in den Art. 256 bis 258 des Zollkodex behandelt und bezieht sich auf ein Verfahren, das bei der Einfuhr von Waren aus Drittländern in die Union die Aussetzung der Einfuhrabgaben, der Mehrwertsteuer und anderer Abgaben oder handelspolitischen Maßnahmen gestattet. Die aus dieser Form der Veredelung hervorgehenden Erzeugnisse werden dann entweder wiederausgeführt oder in den zollrechtlich freien Verkehr in der Union übergeführt, im letzteren Fall unter Zahlung der Abgaben für die ursprünglich eingeführten Rohmaterialien oder für die Veredelungserzeugnisse. Die Anwendung dieses Verfahrens unterliegt einer Bewilligung durch die Zollbehörden.

1 Originalsprache: Englisch.

2 T-577/17, nicht veröffentlicht, EU:T:2018:411.

3 Vgl. Art. 211 Abs. 4 Buchst. b und Abs. 6 der Verordnung (EU) Nr. 952/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Oktober 2013 zur Festlegung des Zollkodex der Union (ABl. 2013, L 269, S. 1) (im Folgenden: Zollkodex).

4. Im vorliegenden Verfahren war eine Bewilligung der aktiven Veredelung für bestimmte Arten kornorientierten Elektrostahls (grain-oriented electrical steel [im Folgenden: GOES]) japanischen Ursprungs beantragt worden, der von der Europäischen Kommission verhängten Antidumpingmaßnahmen unterlag [4]. Die Antidumpingmaßnahmen waren auf die Einfuhr dieser Materialien zu einem Preis unter dem festgelegten Mindesteinfuhrpreis gerichtet. Die Wirkung der Bewilligung der aktiven Veredelung lag in der vorliegenden Rechtssache darin, dass der Einführer keine Antidumpingabgabe zu zahlen oder keinen Nachweis der Dumpingbeseitigung zu führen hatte.

5. Es überrascht daher vielleicht nicht gänzlich, dass der Erteilung einer solchen Bewilligung durch europäische GOES herstellende Wettbewerber heftig widersprochen wurde. Sie geben an, eine solche Bewilligung komme einer Umgehung der Verfahren gleich, die in der diese Antidumpingmaßnahmen vorsehenden Durchführungsverordnung festgelegt sind. Im vorliegenden Rechtsmittel lautet die Frage jedoch, ob diese Wettbewerber die Gültigkeit des oben genannten Ergebnisses der Kommission in diesem Verfahren anfechten können, oder ob sie stattdessen darauf beschränkt sind, die durch die nationale Zollbehörde erteilte Bewilligung der aktiven Veredelung vor ihren eigenen nationalen Gerichten anzugreifen [5]. Dies hängt davon ab, ob das Ergebnis der Kommission Rechtswirkungen hat, und wenn dies der Fall ist, ergibt sich die weitere Frage, ob die Rechtsmittelführerinnen von der Maßnahme im Sinne des Art. 263 Abs. 1 AEUV unmittelbar und individuell betroffen waren.

6. Die Kriterien, die zur Bestimmung anzuwenden sind, ob eine Handlung Rechtswirkungen hat, sind keineswegs neu und in Rn. 28 des angefochtenen Beschlusses dargelegt. Gleichwohl und ungeachtet des Umstands, dass der Gerichtshof in seinem Urteil in der Rechtssache Friesland Coberco Dairy Foods [6] eine Bestimmung [7] ausgelegt hat, die nahezu identisch ist mit Art. 259 Abs. 5 der Durchführungsverordnung (EU) 2015/2447 der Kommission vom 24. November 2015 [8], der hier in Rede stehenden Bestimmung, bleiben nicht zuletzt wegen einer von der Kommission und den Mitgliedstaaten beschlossenen Verwaltungspraxis, die genau vom Gegenteil der nunmehr von der Kommission eingenommenen Position ausgeht, Zweifel, ob ein Ergebnis betreffend die wirtschaftlichen Voraussetzungen eine rechtlich verbindliche Handlung darstellt. Hier mag darauf hingewiesen werden, dass der Gerichtshof in der Rechtssache Friesland Coberco entschieden hat, dass ein Satz, der die nationalen Zollbehörden verpflichtete, das Ergebnis der Beratungen des Ausschusses für den Zollkodex „zu berücksichtigen“, bedeutete, dass das Ergebnis seiner Beratungen für die nationalen Zollbehörden nicht verbindlich war [9]. Eine sehr ähnliche Frage der Auslegung von Rechtsvorschriften stellt sich in der vorliegenden Rechtssache.

7. Das vorliegende Rechtsmittel gibt daher dem Gerichtshof in der Tat die Gelegenheit, erneut auf seinen Standpunkt im Hinblick darauf, was für die Zwecke jeder unter Hinweis auf Art. 263 AEUV eingelegten Klage verbindliche Handlungen darstellt, einzugehen. Bevor wir allerdings zu einer Prüfung dieser Fragen kommen, ist es zunächst erforderlich, die maßgeblichen Rechtsvorschriften

4 Vgl. Durchführungsverordnung (EU) 2015/1953 der Kommission vom 29. Oktober 2015 zur Einführung eines endgültigen Antidumpingzolls auf die Einfuhren bestimmter kornorientierter flachgewalzter Erzeugnisse aus Silicium-Elektrostahl mit Ursprung in der Volksrepublik China, Japan, der Republik Korea, der Russischen Föderation und den Vereinigten Staaten von Amerika (ABl. 2015, L 284, S. 109).

5 Gemäß dem Antrag der Rechtsmittelführerinnen auf Zulassung einer Erwiderung, haben die Rechtsmittelführerinnen bei der Rechtbank Noord-Holland (Gericht der Provinz Nordholland, Niederlande) Rechtsmittel zur Anfechtung der Ablehnung ihrer Einsprüche gegen die Erteilung der Bewilligung der aktiven Veredelung durch die niederländische Zollbehörde eingelegt.

6 Vgl. Rn. 25 bis 33 des Urteils vom 11. Mai 2006, Friesland Coberco Dairy Foods (C-11/05, EU:C:2006:312) (im Folgenden: Urteil Friesland Coberco). Das Urteil behandelt den Fall der Umwandlung und nicht der aktiven Veredelung. Die Zusammenlegung dieser Verfahren war bereits nach der Verordnung (EG) Nr. 450/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2008 zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften (Modernisierter Zollkodex) (ABl. 2008, L 145, S. 1) in Angriff genommen worden, vgl. 33. Erwägungsgrund dieser Verordnung. Sie wurde im Zollkodex fortgesetzt, vgl. 50. Erwägungsgrund dieses Kodex.

7 Art. 504 Abs. 4 der Verordnung (EWG) Nr. 2454/93 vom 2. Juli 1993 mit Durchführungsvorschriften zu der Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 des Rates zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften (ABl. 1993, L 253, S. 1).

8 Durchführungsverordnung (EU) 2015/2447 der Kommission vom 24. November 2015 mit Einzelheiten zur Umsetzung von Bestimmungen der Verordnung (EU) Nr. 952/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung des Zollkodex der Union (ABl. 2015, L 343, S. 558).

9 Vgl. Urteil Friesland Coberco (Rn. 26 bis 27).

darzulegen. Da sich die Rechtsmittelführerinnen auf die Änderung der Rechtvorschriften seit dem Urteil Friesland Coberco stützen, ist es notwendig, sowohl auf den Rechtsrahmen, der zum Zeitpunkt der Entscheidung in dieser Rechtssache bestand, als auch auf die nachfolgenden Entwicklungen hinzuweisen, soweit sie in der vorliegenden Rechtssache maßgeblich sind.

II. Rechtsrahmen

A. Unionsrecht

1. Zum Zeitpunkt des Urteils Friesland Coberco geltendes Recht

a) Verordnung Nr. 2913/92

8. Art. 130 der Verordnung Nr. 2913/92[10] beschrieb das Umwandlungsverfahren, das gestattete, aus der entsprechenden Be- oder Verarbeitung entstandene Erzeugnisse zu den für sie geltenden Einfuhrabgaben in den zollrechtlich freien Verkehr zu überführen. Gemäß Art. 132 war eine Bewilligung zu beantragen.

9. Art. 133 der Verordnung Nr. 2913/92[11] legte die Voraussetzungen für die Erteilung einer solchen Bewilligung fest:

„Die Bewilligung wird nur erteilt:

…

e) wenn die Voraussetzungen dafür erfüllt sind, dass das Verfahren dazu beitragen kann, die Aufnahme oder Beibehaltung von Umwandlungstätigkeiten in der Gemeinschaft zu fördern, ohne dass wesentliche Interessen von Herstellern gleichartiger Waren in der Gemeinschaft beeinträchtigt werden (wirtschaftliche Voraussetzungen). Nach dem Ausschussverfahren kann festgelegt werden, in welchen Fällen die wirtschaftlichen Voraussetzungen als erfüllt gelten."

10. Die Art. 247 bis 249 der Verordnung Nr. 2913/92 beschrieben die Rolle des Ausschusses für den Zollkodex bei der Unterstützung der Kommission gemäß dem Wortlaut der Verordnung. Art. 249 der Verordnung Nr. 2913/92 sieht vor:

„Der Ausschuss kann alle Fragen im Zusammenhang mit der Zollregelung prüfen, die von seinem Vorsitzenden auf eigene Initiative oder auf Antrag des Vertreters eines Mitgliedstaats aufgeworfen werden."

10 Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 des Rates vom 12. Oktober 1992 zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften (ABl. 1992, L 302, S. 1). Der Modernisierte Zollkodex gemäß der Verordnung (EG) Nr. 450/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2008 zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaft (Modernisierter Zollkodex) (ABl. 2008, L 145, S. 1), der an ihre Stelle treten sollte, wurde durch den Zollkodex der Union gemäß der Verordnung Nr. 952/2013 ersetzt, noch bevor der Modernisierte Zollkodex vollständig in Kraft getreten war.

11 In der Fassung der Verordnung (EG) Nr. 2700/2000 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2000 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 des Rates zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften (ABl. 2000, L 311, S. 17).

b) Verordnung Nr. 2454/93

11. Art. 502 und Art. 504 der Verordnung Nr. 2454/93 [12] gehörten zu dem Abschnitt „Wirtschaftliche Voraussetzungen". Beide verwiesen auf die Rolle der nationalen Zollbehörden, wenn der Ausschuss für den Zollkodex eine Prüfung der wirtschaftlichen Voraussetzungen vornahm. Art. 502 Abs. 1 der Verordnung Nr. 2454/93 sah vor:

„Die Bewilligung darf nicht erteilt werden, ohne dass die Zollbehörden die wirtschaftlichen Voraussetzungen geprüft haben, es sei denn, diese gelten nach den Kapiteln 3, 4 oder 6 als erfüllt."

12. Art. 504 Abs. 1 und 4 der Verordnung Nr. 2454/93 sah vor:

„(1) Wird eine Prüfung nach Artikel 503 eingeleitet, so sind die einschlägigen Angaben über den Fall der Kommission zu übermitteln. Sie umfassen die Ergebnisse bereits vorgenommener Prüfungen.

…

(4) Das Ergebnis der Beratungen des Ausschusses wird von den betreffenden Zollbehörden sowie allen Zollbehörden, die ihrerseits ähnliche Bewilligungen oder Anträge bearbeiten, berücksichtigt.

…"

2. In der vorliegenden Rechtssache anwendbares Recht

a) Der Zollkodex

13. Als Nächstes ist es erforderlich die Bestimmungen der Neufassung des Zollkodex zu betrachten. Gemäß Art. 210 des Zollkodex können Waren in besondere Verfahren, darunter die aktive Veredelung übergeführt werden.

14. Art. 211 des Zollkodex führt in Abs. 1 Verfahren auf, für die eine Bewilligung erforderlich ist, und Abs. 4 bis 6 behandeln zusätzliche Voraussetzungen, die u. a. für die Erteilung einer Bewilligung der aktiven Veredelung erfüllt sein müssen. Diese Bestimmungen lauten wie folgt:

„(1) Eine Bewilligung der Zollbehörden ist erforderlich für

a) die Inanspruchnahme der aktiven oder passiven Veredelung, der vorübergehenden Verwendung oder der Endverwendung,

…

(4) Sofern nichts anderes bestimmt ist, wird die Bewilligung nach Absatz 1 in Ergänzung zu Absatz 3 ausschließlich erteilt, wenn alle folgenden Voraussetzungen erfüllt sind:

a) [D]ie Zollbehörden sind in der Lage, die zollamtliche Überwachung mit einem Verwaltungsaufwand auszuüben, der zum wirtschaftlichen Bedürfnis nicht außer Verhältnis steht,

b) die Bewilligung der Veredelung beeinträchtigt keine wesentlichen Interessen von Herstellern in der Union (wirtschaftliche Voraussetzungen).

12 ABl. 1993, L 253, S. 1, aufgehoben durch die Durchführungsverordnung (EU) 2016/481 der Kommission vom 1. April 2016 zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 2454/93 der Kommission mit Durchführungsvorschriften zu der Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 des Rates zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften (ABl. 2016, L 87, S. 24).

(5) Die wesentlichen Interessen von Herstellern in der Union gelten gemäß Absatz 4 Buchstabe b als nicht beeinträchtigt, es sei denn, dass Nachweise für eine solche Beeinträchtigung vorliegen oder dass die wirtschaftlichen Voraussetzungen als erfüllt gelten.

(6) Liegen Nachweise dafür vor, dass wesentliche Interessen der Hersteller in der Union beeinträchtigt werden, so wird auf Unionsebene eine Prüfung der wirtschaftlichen Voraussetzungen vorgenommen."

15. Art. 212 („Befugnisübertragung") des Zollkodex sieht vor:

„Die Kommission wird ermächtigt, delegierte Rechtsakte gemäß Artikel 284 zu erlassen, um Folgendes festzulegen:

a) die Bedingungen für die Erteilung der Bewilligung für die Verfahren gemäß Artikel 211 Absatz 1,

b) die Ausnahmen von den Voraussetzungen gemäß Artikel 211 Absätze 3 und 4,

c) die Fälle, in denen die wirtschaftlichen Voraussetzungen gemäß Artikel 211 Absatz 5 als erfüllt gelten."

16. Art. 213 („Übertragung von Durchführungsbefugnissen") des Zollkodex lautet:

„Die Kommission legt im Wege von Durchführungsrechtsakten die Verfahrensregeln für die Prüfung der wirtschaftlichen Voraussetzungen gemäß Artikel 211 Absatz 6 fest.

Diese Durchführungsrechtsakte werden nach dem Prüfverfahren gemäß Artikel 285 Absatz 4 erlassen."

b) Delegierte Verordnung 2015/2446 der Kommission

17. Art. 166 Abs. 1 der Delegierten Verordnung (EU) 2015/2446 der Kommission (im Folgenden: Delegierte Verordnung)[13] legt die allgemeine Regel fest, dass die Voraussetzung gemäß Art. 211 Abs. 4 Buchst. b des Zollkodex nicht für die Bewilligung der aktiven Veredelung gelten, und legt drei Ausnahmen von dieser Regel fest.

18. Art. 167 der Delegierten Verordnung legt 19 Fälle fest, in denen die wirtschaftlichen Voraussetzungen für die aktive Veredelung gemäß Art. 211 Abs. 5 des Zollkodex als erfüllt gelten.

c) Durchführungsverordnung 2015/2447 der Kommission

19. Art. 259 Abs. 1, 4, 5 und 6 der Durchführungsverordnung (EU) 2015/2447 der Kommission (im Folgenden: Durchführungsverordnung)[14], die die Prüfung der wirtschaftlichen Voraussetzungen gemäß Art. 211 Abs. 6 des Zollkodex behandeln, lauten wie folgt:

„(1) Ist bei einem Antrag auf eine Bewilligung gemäß Artikel 211 Absatz 1 Buchstabe a des Zollkodex die Prüfung der wirtschaftlichen Voraussetzungen gemäß Artikel 211 Absatz 6 des Zollkodex erforderlich, so übermittelt die Zollverwaltung der für die Entscheidung über den Antrag zuständigen Zollbehörde den Vorgang unverzüglich der Kommission und ersucht um Prüfung.

…

13 Delegierte Verordnung (EU) 2015/2446 der Kommission vom 28. Juli 2015 zur Ergänzung der Verordnung (EU) Nr. 952/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates mit Einzelheiten zur Präzisierung von Bestimmungen des Zollkodex der Union (ABl. 2015, L 343, S. 1).

14 Durchführungsverordnung (EU) 2015/2447 der Kommission vom 24. November 2015 mit Einzelheiten zur Umsetzung von Bestimmungen der Verordnung (EU) Nr. 952/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung des Zollkodex der Union (ABl. 2015, L 343, S. 558).

(4) Die Kommission setzt eine Sachverständigengruppe aus Vertretern der Mitgliedstaaten ein, die die Kommission berät, ob die wirtschaftlichen Voraussetzungen auf Unionsebene erfüllt sind oder nicht.

(5) Das Ergebnis der Prüfung der wirtschaftlichen Voraussetzungen wird von der betreffenden Zollbehörde sowie allen Zollbehörden, die ihrerseits ähnliche Anträge oder Bewilligungen bearbeiten, berücksichtigt.

Im Prüfungsergebnis kann festgelegt werden, dass der geprüfte Fall einmalig ist und daher nicht als Präzedenzfall für andere Anträge oder Bewilligungen dienen kann.

(6) Lautet das Ergebnis, dass die wirtschaftlichen Voraussetzungen nicht länger erfüllt sind, widerruft die zuständige Zollbehörde die betreffende Bewilligung. Der Widerruf wird spätestens ein Jahr nach dem Tag, der auf das Datum folgt, an dem die Entscheidung über den Widerruf beim Bewilligungsinhaber eingegangen ist, wirksam."

d) Andere Regelungen bezüglich Sachverständigengruppen

20. Art. 3 Abs. 1 Buchst. c des Beschlusses der Kommission vom 30. Mai 2016 zur Festlegung horizontaler Bestimmungen über die Einsetzung und Arbeitsweise von Expertengruppen der Kommission [15], der mit der Mitteilung an die Kommission – Rahmenregelung für Expertengruppen der Kommission: Horizontale Bestimmungen und öffentliches Register [16] verbunden ist (im Folgenden: Horizontale Bestimmungen), sieht vor, dass Expertengruppen der Kommission Empfehlungen und spezifisches Fachwissen zur Verfügung stellen. Gemäß Art. 5 dieses Beschlusses müssen ihre Mandate und Aufgaben eindeutig definiert werden.

21. Die Sachverständigengruppe für Zollfragen wurde nach dem Mandat der Sachverständigengruppe für Zollfragen [17] gebildet. Sie unterliegt den Horizontalen Bestimmungen für Expertengruppen der Kommission und stellt gemäß Art. 2 Buchst. g des Mandats Empfehlungen im Hinblick auf die Prüfung, ob die wirtschaftlichen Voraussetzungen erfüllt sind, zur Verfügung.

22. Gemäß Art. 1 Abs. 1 der Verfahrensordnung der Sachverständigengruppe für Zollfragen [18] gilt jeder Mitgliedstaat als ein Mitglied der Sachverständigengruppe für Zollfragen und entscheidet über die Zusammensetzung seiner Delegation. Art. 8 dieser Verfahrensordnung beschreibt das von der Sachverständigengruppe für Zollfragen bei der Zurverfügungstellung von Empfehlungen hinsichtlich der Erfüllung der wirtschaftlichen Voraussetzungen zu befolgende Verfahren. Er sieht vor, dass eine Abstimmung stattfindet, wenn die Gruppe keinen Konsens erzielt. Gemäß Art. 8 Buchst. e dieser Verfahrensordnung begründen Mitglieder, die gegen eine Bestätigung stimmen, dass die wirtschaftlichen Voraussetzungen erfüllt sind, ihren Standpunkt.

III. Verfahrenshintergrund [19]

23. Am 21. Februar 2017 beantragte Euro-Mit Staal BV (im Folgenden: EMS) bei den niederländischen Zollbehörden die Bewilligung der aktiven Veredelung bestimmter Arten von GOES japanischen Ursprungs. Dieser Antrag wurde auf der Grundlage des Art. 211 Abs. 1 Buchst. a des Zollkodex gestellt.

15 C(2016) 3301.

16 C(2016) 3300.

17 Vgl. Note to the Commission Expert Group Registry, Ref. Ares (2016) 2109319 vom 3. Mai 2016.

18 Vgl. Ref. Ares (2016)2616740 vom 6. Juni 2016.

19 Vgl. Rn. 1 bis 8 des angefochtenen Beschlusses.

24. Am 27. Februar 2017 übermittelten die niederländischen Zollbehörden gemäß Art. 259 Abs. 1 der Durchführungsverordnung den Vorgang der Kommission, wobei sie eine Prüfung der wirtschaftlichen Voraussetzungen gemäß Art. 211 Abs. 6 des Zollkodex sowie „die Feststellung, dass [sie] erfüllt [sind] und [dass] die Bewilligung erteilt werden [kann]“, beantragten [20].

25. Die Angelegenheit wurde in der sechsten Sitzung der Abteilung „Besondere Verfahren ausgenommen Versand“ der Sachverständigengruppe für Zollfragen am 2. Mai 2017 behandelt, in der die Mitglieder einer Abstimmung über den Antrag, die Kommission zu beraten, ob die wirtschaftlichen Voraussetzungen erfüllt sind oder nicht, diese Frage bejahten. Auf dieser Grundlage gelangte die Kommission zu dem Ergebnis, dass die wirtschaftlichen Voraussetzungen erfüllt seien. Dieses Ergebnis wurde im Protokoll dieser Sitzung festgehalten (im Folgenden: angefochtenes Ergebnis).

26. Am selben Tag erteilte die niederländische Zollbehörde EMS die Bewilligung der aktiven Veredelung für den Zeitraum vom 2. Mai 2017 bis zum 1. Mai 2020. Am 12. Juli 2017 legten die Rechtsmittelführerinnen bei der niederländischen Zollbehörde Einsprüche gegen diese EMS erteilte Bewilligung ein. In ihren vorläufigen Einspruchsentscheidungen vom 11. Dezember 2017 erklärte die niederländische Zollbehörde, sie sei „verpflichtet“ („verplicht“) gewesen, die beantragten Bewilligungen zu erteilen, da sie „das Ergebnis der Prüfung der wirtschaftlichen Voraussetzungen zu berücksichtigen“ habe [21].

IV. Verfahren vor dem Gericht und der angefochtene Beschluss

27. Mit am 25. August 2017 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangener Klageschrift beantragten die Rechtsmittelführerinnen, das angefochtene Ergebnis für nichtig zu erklären.

28. Die Kommission erhob die Einrede der Unzulässigkeit [22], die sie auf das Fehlen einer Handlung, gegen die eine Nichtigkeitsklage nach Art. 263 AEUV erhoben werden könne, und hilfsweise auf das Fehlen einer nach Art. 263 Abs. 4 AEUV erforderlichen unmittelbaren und individuellen Betroffenheit der Rechtsmittelführerinnen stützte. EMS beantragte, als Streithelferin zur Unterstützung der Anträge der Kommission zugelassen zu werden.

29. Das Gericht wies die Klage der Rechtsmittelführerinnen mit der Begründung ab, dem angefochtenen Ergebnis fehle die Eigenschaft einer anfechtbaren Handlung [23], und hielt es nicht für erforderlich, die zweite von der Kommission erhobene Einrede der Unzulässigkeit zu prüfen; auf die Begründetheit der Klage ging es nicht ein. Das Gericht legte jedoch der Kommission nach Art. 135 Abs. 1 der Verfahrensordnung des Gerichts ihre eigenen Kosten sowie die Kosten der Rechtsmittelführerinnen auf. Da die Klage der Rechtsmittelführerinnen als unzulässig abgewiesen wurde, bestand keine Notwendigkeit, über den Antrag von EMS auf Zulassung als Streithelferin zu entscheiden.

20 Vgl. Rn. 2 des angefochtenen Beschlusses.

21 Wie die Rechtsmittelführerinnen in ihrem Rechtsmittel darlegen, wurden in der endgültigen Entscheidung der niederländischen Zollbehörde vom 8. Januar 2018 die Einsprüche mit der Begründung zurückgewiesen, die Hersteller in der Union seien von der Bewilligung nach Art. 44 des Zollkodex nicht unmittelbar und individuell betroffen; ihre angebliche Verpflichtung, die beantragte Bewilligung zu erteilen, wurde lediglich als weiterer Grund für die Zurückweisung angeführt.

22 Nach Art. 130 der Verfahrensordnung des Gerichts.

23 Rn. 70 des angefochtenen Beschlusses.

V. Verfahren vor dem Gerichtshof und Anträge

30. Am 13. September 2018 legten die Rechtsmittelführerinnen Rechtsmittel gegen den angefochtenen Beschluss ein. Die Rechtsmittelführerinnen beantragen, der Gerichtshof möge die angefochtene Entscheidung aufheben, selbst über die Zulässigkeit einschließlich der zweiten von der Kommission erhobenen Einrede der Unzulässigkeit entscheiden, die Sache an das Gericht zur Entscheidung über die Begründetheit der Klage zurückverweisen und der Kommission die Kosten auferlegen.

31. Die Kommission beantragt, das Rechtsmittel zurückzuweisen und den Rechtsmittelführerinnen die Kosten aufzuerlegen.

32. Mit am 27. Dezember 2018 bei der Kanzlei des Gerichtshofs eingegangenem Schriftsatz beantragte EMS die Zulassung als Streithelferin zur Unterstützung der Anträge der Kommission [24]. Dies wurde mit Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofs vom 7. März 2019 zurückgewiesen [25], da EMS kein berechtigtes Interesse am Ausgang des Rechtsstreits glaubhaft gemacht hatte.

VI. Rechtsmittel

33. Die Rechtsmittelführerinnen stützen sich auf fünf Rechtsmittelgründe. Erstens machen sie geltend, das Gericht habe rechtsfehlerhaft festgestellt, dass der Zollkodex und die auf ihm basierenden delegierten Verordnungen und Durchführungsverordnungen die Kommission nicht dazu ermächtigten, Beschlüsse zu erlassen, die für die nationalen Zollbehörden bei der Prüfung der wirtschaftlichen Voraussetzungen verbindlich seien. Sie tragen zweitens vor, das Gericht habe rechtsfehlerhaft festgestellt, dass die Rolle der Kommission bei der Prüfung der wirtschaftlichen Voraussetzungen rein verfahrenstechnischer Art sei. Drittens sind sie der Auffassung, das Gericht habe das Urteil Friesland Coberco rechtsirrig als für die Auslegung von Art. 259 Abs. 5 der Durchführungsverordnung verbindlich angesehen. Viertens habe es das Gericht zu Unrecht unterlassen, die „Verwaltungspraxis in Hinblick auf die Prüfung der wirtschaftlichen Voraussetzungen gemäß Art. 211 Abs. 6 UZK [(Zollkodex der Union)] und Art. 259 UZK-DVO“ [26] (im Folgenden: Verwaltungspraxis), anwendbar ab 1. September 2016, als Beleg für die Verbindlichkeit des angefochtenen Ergebnisses zu den wirtschaftlichen Voraussetzungen anzusehen. Fünftens und letztens habe das Gericht es zu Unrecht unterlassen, die Rechtsmittelführerinnen als vom angefochtenen Ergebnis unmittelbar und individuell betroffen anzusehen.

34. Die ersten vier dieser Rechtsmittelgründe sind auf Rechtsfehler gerichtet, die das Gericht angeblich bei seiner Beurteilung der Frage, ob das angefochtene Ergebnis eine anfechtbare Handlung darstellt, begangen hat. Obwohl sich nur der dritte Rechtsmittelgrund auf die Unterschiede zu den vom Gerichtshof im Urteil Friesland Coberco geprüften Bestimmungen konzentriert, geht aus dem Rechtsmittel hervor, dass die meisten die ersten drei Rechtsmittelgründe stützenden Argumente auf dem Unterschied zwischen den Rechtsrahmen vor und nach dem Inkrafttreten des Zollkodex beruhen. Es erscheint daher angemessen, die ersten drei Rechtsmittelgründe zusammen zu prüfen. Ob der vierte Rechtsmittelgrund, der die Frage der Rechtswirkungen einer Verwaltungspraxis für die Zwecke der Entscheidung, ob das angefochtene Ergebnis eine anfechtbare Handlung darstellt, aufwirft, geprüft werden muss, hängt von der Antwort auf die ersten drei Rechtsmittelgründe ab, während der fünfte Rechtsmittelgrund nur dann maßgeblich werden könnte, wenn ein Rechtsfehler des Gerichts festgestellt worden ist.

24 Nach Art. 40 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union.

25 thyssenkrupp Electrical Steel und thyssenkrupp Electrical Steel Ugo/Kommission (C-572/18 P, nicht veröffentlicht, EU:C:2019:188).

26 Ref. Ares (2016)4155451 – 05/08/2016.

A. Rechtsschutzinteresse

35. Als Vorbemerkung wies die Kommission darauf hin, dass die Unionsgerichte während des Verfahrens zu jedem Zeitpunkt von Amts wegen prüfen können, ob die Klage gegenstandslos geworden und die Hauptsache erledigt ist[27]. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs ist eine Nichtigkeitsklage einer natürlichen oder juristischen Person in der Tat nur zulässig, wenn diese ein Interesse an der Nichtigerklärung der angefochtenen Handlung hat. Ein solches Interesse setzt voraus, dass die Nichtigerklärung dieser Handlung als solche Rechtswirkungen haben kann und der Rechtsbehelf der Partei, die ihn eingelegt hat, damit im Ergebnis einen Vorteil verschaffen kann[28]. Dies könnte nicht der Fall gewesen sein, wenn die Rechtsmittelführerinnen keine Gerichtsverfahren gegen die Zurückweisung ihrer Einsprüche gegen die EMS erteilte Bewilligung der aktiven Veredelung durch die niederländische Zollbehörde eingeleitet und so zugelassen hätten, dass diese Bewilligung in eine bestandskräftige Entscheidung erwachsen wäre[29]. Angesichts dessen, dass die Rechtsmittelführerinnen solche Verfahren angestrengt haben – ein Umstand, der von der Kommission zugestanden wird – besteht hier an dem fortbestehenden Interesse der Rechtsmittelführerinnen an der Erhebung einer Klage kein Zweifel.

B. Die ersten drei Rechtsmittelgründe bezüglich des Bestehens einer anfechtbaren Handlung im Sinne des Art. 263 AEUV

1. Vorbringen der Parteien

36. Mit ihrem ersten Rechtsmittelgrund bringen die Rechtsmittelführerinnen vor, das Gericht habe einen Rechtsfehler begangen, indem es in Rn. 48 des angefochtenen Beschlusses festgestellt habe, dass weder der Zollkodex noch die Delegierte Verordnung noch die Durchführungsverordnung die Kommission dazu ermächtigen, Beschlüsse zu erlassen, die für die nationalen Behörden in einem Verfahren zur Erteilung einer Bewilligung der aktiven Veredelung verbindlich seien. Die Rechtsmittelführerinnen leiten dies aus dem Umstand ab, dass die Kommission gemäß ihrer Durchführungsbefugnis ein Verfahren eingerichtet habe, in dem die Frage, ob die wirtschaftlichen Voraussetzungen erfüllt seien, auf Unionsebene geprüft werden müsse, während – und in dieser Hinsicht sehen sie einen Unterschied zu der früheren Fassung des Zollkodex[30], der bei Erlass des Urteils Friesland Coberco in Kraft gewesen und darin geprüft worden sei – den nationalen Behörden keine Befugnis zur Prüfung der wirtschaftlichen Voraussetzungen eingeräumt worden sei.

37. Mit ihrem zweiten Rechtsmittelgrund argumentieren die Rechtsmittelführerinnen, dass Gericht habe einen Rechtsfehler begangen, indem es in Rn. 49 des angefochtenen Beschlusses die Rolle der Kommission bei der Prüfung der wirtschaftlichen Voraussetzungen als eine rein verfahrenstechnische charakterisiert habe. Sie stellen fest, nichts im Zollkodex oder der Delegierten und der Durchführungsverordnung begrenze die Rolle der Kommission darauf, die Abstimmung der Vertreter der Mitgliedstaaten in der Sachverständigengruppe für Zollfragen abzuhalten und die abgegebenen Stimmen zu zählen. Da die Kommission nicht verpflichtet sei, den Empfehlungen der Sachverständigengruppe für Zollfragen zu folgen, müsse die Kommission „rechtlich verantwortlich für die Erzielung des Ergebnisses zu den wirtschaftlichen Voraussetzungen“ sein.

27 Art. 149 der Verfahrensordnung.

28 Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 17. September 2015, Mory u. a./Kommission (C-33/14 P, EU:C:2015:609, Rn. 55).

29 Vgl. entsprechend Schlussanträge der Generalanwältin Sharpston in der Rechtssache Gul Ahmed Textile Mills/Rat (C-100/17 P, EU:C:2018:214, Nr. 99), die die Frage behandeln, ob ein „fortbestehendes Interesse“ gegeben ist, wenn ein Erstattungsanspruch, der bestehen könnte, wenn eine Nichtigkeitsklage erfolgreich wäre, nicht rechtzeitig geltend gemacht wurde.

30 Verordnung Nr. 2913/92.

38. Mit ihrem dritten Rechtsmittelgrund widersprechen die Rechtsmittelführerinnen den Ausführungen des Gerichts in den Rn. 60 und 61 des angefochtenen Beschlusses. Dort habe das Gericht festgestellt, dass die Auslegung des Art. 504 Abs. 4 der Verordnung Nr. 2454/93 im Urteil Friesland Coberco auch für Art. 295 Abs. 5 der Durchführungsverordnung gelte, die hier anwendbar sei. Sie wenden sich gegen die Feststellung des Gerichts, dass diese beiden Bestimmungen „als gleichbedeutend angesehen werden können".

39. Die Rechtsführerinnen stützen ihren Rechtsmittelgrund auf die Änderungen der Rechtsvorschriften. So sei z. B. die Definition der „wirtschaftlichen Voraussetzungen" geändert worden und spiele der Ausschuss für den Zollkodex nicht länger eine Rolle bei der Prüfung der wirtschaftlichen Voraussetzungen; auf diese Umstände habe sich der Gerichtshof in seiner Begründung des Urteils Friesland Coberco nachdrücklich gestützt. Des Weiteren weisen die Rechtsmittelführerinnen auf den unterschiedlichen Wortlaut von Art. 502 Abs. 1 der Verordnung Nr. 2454/93 einerseits und Art. 211 Abs. 6 des Zollkodex sowie Art. 259 Abs. 1 der Durchführungsverordnung andererseits hin. Dadurch werde der Schwerpunkt von einer Prüfung durch die Zollbehörden auf eine Prüfung auf Unionsebene verschoben.

40. Die Kommission tritt dem Vorbringen der Rechtsmittelführerinnen entgegen und führt aus, dass die Organe nur dann verbindliche Handlungen erlassen könnten, wenn dafür eine klare Rechtsgrundlage bestehe. Der Kommission zufolge ist dies hier nicht der Fall. Außerdem sei das Recht der Rechtsmittelführerinnen auf Rechtsschutz selbst dann hinreichend gewährleistet, wenn sie gegen das angefochtene Ergebnis keine Klage erheben könnten, da es den nationalen Gerichten freistehe, in dem durch die Rechtsmittelführerinnen gegen die Entscheidung der niederländischen Zollbehörde eingeleiteten Verfahren um eine Vorabentscheidung zu ersuchen. Zudem bleibe das Urteil Friesland Coberco gültig. Der Umstand, dass die zugrunde liegenden Rechtsvorschriften im Jahr 2013 neugefasst worden seien, berühre weder die Rechtsnatur und die Rechtswirkungen des Ergebnisses noch die Maßgeblichkeit der Begründung in dieser Rechtssache.

2. Beurteilung

41. Ein „Ergebnis" gehört nicht zu den in Art. 288 AEUV aufgeführten Arten von Maßnahmen, durch die die Organe ihre Zuständigkeiten ausüben und für die klar festgelegt ist, ob sie verbindlich sind oder nicht[31]. Wie das Gericht in Rn. 24 des angefochtenen Beschlusses ausgeführt hat, sind nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs anfechtbare Handlungen im Sinne von Art. 263 AEUV unabhängig von ihrer Form alle von den Organen erlassenen Bestimmungen, die verbindliche Rechtswirkungen erzeugen sollen[32]. Wie das Gericht in Rn. 28 des angefochtenen Beschlusses zu Recht ausführt, ist die Entscheidung, ob die Maßnahme diese Wirkungen erzielt, mit Blick auf ihren Inhalt zu treffen. Dies ist anhand objektiver Kriterien zu beurteilen, wie z. B. ihres Inhalts, wobei der Zusammenhang ihres Erlasses und die Befugnisse des die Handlung vornehmenden Organs zu berücksichtigen sind[33].

31 Selbst in dieser Gruppe gibt es jedoch Ausnahmen, namentlich wenn eine Maßnahme, die gemäß ihrer Bezeichnung nicht verbindlich ist, aufgrund ihres Inhalts keine rein unverbindliche Handlung darstellt. Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 20. Februar 2018, Belgien/Kommission (C-16/16 P, EU:C:2018:79, Rn. 29 zu einer Empfehlung).

32 Urteile vom 13. Februar 2014, Ungarn/Kommission (C-31/13 P, EU:C:2014:70, Rn. 54 und die dort angeführte Rechtsprechung), und vom 25. Oktober 2017, Rumänien/Kommission (C-599/15 P, EU:C:2017:801, Rn. 47). Vgl. jedoch die Analyse des Generalanwalts Bobek in seinen Schlussanträgen in der Rechtssache Belgien/Kommission (C-16/16 P, EU:C:2017:959), die darlegt, dass es in der Rechtsprechung eine Entwicklung von dem Erfordernis, dass eine Maßnahme lediglich „Rechtswirkungen" hatte, hin zu der Anforderung „verbindlicher Rechtswirkungen" gegeben hat, sowie seine Kritik an dieser Entwicklung und seinen Vorschlag, zu ersterem Kriterium zurückzukehren.

33 Urteile vom 13. Februar 2014, Ungarn/Kommission (C-31/13 P, EU:C:2014:70, Rn. 55 und die dort angeführte Rechtsprechung), und vom 25. Oktober 2017, Rumänien/Kommission (C-599/15 P, EU:C:2017:801, Rn. 48 und die dort angeführte Rechtsprechung). Dies wird durch Rechtssachen bestätigt, in denen der Gerichtshof in der Vergangenheit den Charakter von „Schlussfolgerungen" zu prüfen hatte. Der Gerichtshof zog keine Schlüsse aus dem für die Maßnahme gewählten Titel. Im Urteil vom 25. Oktober 2017, Kommission/Rat (WRC-15) (C-687/15, EU:C:2017:803), beschreibt der Gerichtshof in Rn. 45 die Unsicherheit, zu der der Erlass von „Schlussfolgerungen" hinsichtlich der Natur und der rechtlichen Tragweite „im vorliegenden Fall" geführte hatte. Der Gerichtshof stellte fest, der Rat hätte unter den gegebenen Umständen einen klar verbindlichen Rechtsakt erlassen müssen, nämlich einen Beschluss. Im Urteil Friesland Coberco, auf das ich zurückkommen werde, kam der Gerichtshof mit Blick auf all diese Kriterien zu dem Ergebnis, dass das in Rede stehende Ergebnis der Beratungen nicht verbindlich war.

42. Die Rechtsmittelführerinnen legen den Schwerpunkt ihrer Rechtsmittelgründe auf die Befugnis der Kommission, eine verbindliche Maßnahme zu erlassen. Jedoch ist die Entscheidung, ob eine Maßnahme verbindlichen Charakter hat, gemäß den in der vorstehenden Nummer dargelegten Grundsätzen im Licht aller Kriterien und nicht unter Konzentration auf lediglich eines zu treffen [34]. Obwohl die Rechtsmittelführerinnen ihr Vorgehen vornehmlich gegen die Feststellung des Gerichts gerichtet haben, dass die Kommission – unter Berücksichtigung der Position der Kommission in diesem Zusammenhang – keine Befugnis gehabt habe, verbindliche Maßnahmen zu erlassen, ist daher die Beurteilung durch das Gericht gleichwohl im Licht aller Aspekte zu prüfen.

a) Inhalt der Maßnahme und Zusammenhang ihres Erlasses

43. Der Inhalt des angefochtenen Ergebnisses ist auf die Aussage begrenzt, „KOM gelangte zu dem Ergebnis, dass die wirtschaftlichen Voraussetzungen erfüllt sind“. Dies kann nur in seinem richtigen Zusammenhang verstanden werden. Der rechtliche und tatsächliche Zusammenhang der Entscheidung ist durch das Gericht in den Rn. 31 bis 43 des angefochtenen Beschlusses beschrieben worden. Ich werde dies kurz wiederholen, um die Feststellungen des Gerichts zu beurteilen.

44. Das angefochtene Ergebnis wurde im Rahmen eines durch EMS eingeleiteten Verfahrens erzielt, in dem EMS eine Bewilligung um die Nutzung der aktiven Veredelung nachsuchte. Die Bewilligung ist gemäß Art. 211 Abs. 1 Buchst. a des Zollkodex erforderlich, wenn Waren gemäß Art. 210 Buchst. d des Zollkodex in das Verfahren der aktiven Veredelung übergeführt werden. Die für die Erteilung einer solchen Bewilligung zuständigen Behörden sind die Zollbehörden der Mitgliedstaaten [35]. Art. 211 Abs. 3 und 4 des Zollkodex führt die Voraussetzungen auf, die erfüllt sein müssen, damit eine solche Bewilligung erteilt wird. Während Abs. 3 die persönlichen Voraussetzungen behandelt, die der Antragsteller zu erfüllen hat, legt Abs. 4 zwei weitere Kriterien fest: erstens eines der Verhältnismäßigkeit in Hinblick auf die Überwachung der Regelung durch die Zollbehörden und zweitens, dass die wirtschaftlichen Voraussetzungen erfüllt sein müssen. Letzteres Kriterium, das in Art. 211 Abs. 4 Buchst. b des Zollkodex enthalten ist, bestimmt, dass „die Bewilligung … keine wesentlichen Interessen von Herstellern in der Union [beeinträchtigt]“.

45. Aufgrund einer ziemlich komplexen Reihe weiterer Voraussetzungen und rechtlicher Annahmen ist die Zahl der Fälle, in denen diese Voraussetzungen tatsächlich zu prüfen sind, allerdings recht begrenzt [36]. In diesen seltenen verbleibenden Fällen verlangt Art. 211 Abs. 6 des Zollkodex eine in zwei Stufen vorzunehmende Prüfung. Zunächst ist festzustellen, dass „Nachweise dafür vor[liegen], dass wesentliche Interessen der Hersteller in der Union beeinträchtigt werden“ [37]. Eine solche Prüfung wird von der nationalen Zollbehörde durchgeführt. Nur wenn diese weitere Schwelle überschritten ist, findet eine eingehende Prüfung der wirtschaftlichen Voraussetzungen statt. Art. 211 Abs. 6 des Zollkodex legt sodann fest, dass diese Prüfung *auf Unionsebene vorgenommen* wird.

34 Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 25. Oktober 2017, Rumänien/Kommission (C-599/15 P, EU:C:2017:801), sowie Schlussanträge der Generalanwältin Kokott in den Rechtssachen Slowakei/Kommission und Rumänien/Kommission (C-593/15 P und C-599/15 P, EU:C:2017:441, Nr. 46).

35 Art. 211 Abs. 1. Die zuständige Zollbehörde wird in Art. 22 Abs. 1 des Zollkodex definiert.

36 Gemäß Art. 166 Abs. 1 der Delegierten Verordnung werden die wirtschaftlichen Voraussetzungen tatsächlich nur in drei Fällen geprüft. Des Weiteren gelten die wirtschaftlichen Voraussetzungen der aktiven Veredelung bei den 19 in Art. 167 der Delegierten Verordnung aufgeführten Vorgängen bereits als akzeptiert.

37 Gemäß einigen Sprachfassungen ist nachzuweisen, dass eine solche Wahrscheinlichkeit besteht. Vgl. die französische Sprachfassung des Art. 211 Abs. 6 des Zollkodex: „Lorsqu'il est prouvé que les intérêts essentiels des producteurs de l'Union risquent d'être affectés négativement …“.

b) Hat die Kommission die Befugnis, zu einem Ergebnis im Hinblick auf die Frage der wirtschaftlichen Voraussetzungen zu gelangen, das für die nationalen Zollbehörden verbindlich ist?

46. Art. 259 der Durchführungsverordnung ist gemäß den allgemeinen Durchführungsbefugnissen der Kommission nach Art. 213 des Zollkodex erlassen worden [38]. Wie das Gericht in Rn. 36 des angefochtenen Beschlusses ausführt, sieht Art. 259 Abs. 1 der Durchführungsverordnung vor, dass „die Zollverwaltung der für die Entscheidung über den Antrag zuständigen Zollbehörde den Vorgang unverzüglich der Kommission [übermittelt] und … um Prüfung [ersucht]". Art. 259 Abs. 4 der Durchführungsverordnung stellt dann fest, dass die von der Kommission eingesetzte Sachverständigengruppe die Kommission *berät*, ob die wirtschaftlichen Voraussetzungen auf Unionsebene erfüllt sind oder nicht. Der lediglich beratende Charakter dieser Rolle wird durch die Art. 3 und 5 Abs. 1 der Horizontalen Bestimmungen, nach denen die Sachverständigengruppe für Zollfragen eingesetzt wurde, ebenso unterstrichen wie durch Art. 2 Buchst. g des Mandats der Sachverständigengruppe für Zollfragen [39]. Wie das Gericht in Rn. 38 des angefochtenen Beschlusses ausgeführt hat, besteht „gemäß den Horizontalen Bestimmungen für Expertengruppen … die Rolle dieser Gruppen darin, die Kommission insbesondere zur Anwendung des Unionsrechts, zu Strategien und Programmen, zur Koordinierung und Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten zu beraten".

47. Das Gericht beschrieb sodann in Rn. 39 die Rolle der Kommission, die gemäß Art. 3 Abs. 2 des oben genannten Mandats der Sachverständigengruppe für Zollfragen und Art. 3 ihrer Verfahrensordnung [40] die Sitzungen der Abteilung „Besondere Verfahren ausgenommen Versand" einberuft und ihnen vorsitzt, wenn diese Abteilung die wirtschaftlichen Voraussetzungen prüft. Wird jedoch keine Einigung erzielt, werden die Abstimmung und die Entscheidung über die wirtschaftlichen Bedingungen in dieser Abteilung von den Vertretern der Mitgliedstaaten vorgenommen bzw. getroffen [41]. Während die Verfahrensordnung zu der Frage schweigt, was passiert, wenn eine Einigung erzielt oder eine Abstimmung durchgeführt worden ist, geht aus dem Protokoll, das das angefochtene Ergebnis enthält, hervor, dass die Kommission dieses Ergebnis entgegengenommen und im Protokoll der Sitzung als Ergebnis im Hinblick auf die wirtschaftlichen Voraussetzungen dokumentiert hat. Somit hat das Gericht in Rn. 50 des angefochtenen Beschlusses richtigerweise festgestellt, dass sich aus dem nach den Durchführungsbefugnissen der Kommission gemäß Art. 213 des Zollkodex eingerichteten Prüfverfahren nicht ergibt, ob die Kommission zusätzlich zur Durchführung der Abstimmung und Auszählung der Stimmen der Vertreter der Mitgliedstaaten in der Sachverständigengruppe für Zollfragen ihrer eigenen Meinung Ausdruck verleihen muss oder selbst die Befugnis hat, die Frage zu beurteilen, ob die wirtschaftlichen Voraussetzungen erfüllt sind.

48. Die Rechtsmittelführerinnen greifen keine dieser Feststellungen an. Sie wenden sich auch nicht gegen Rn. 46 des angefochtenen Beschlusses, in der sich das Gericht auf den Grundsatz beruft, dass die Befugnisse der Unionsorgane eine spezifische Rechtsgrundlage erfordern, die ihren genauen Umfang definiert, da die Unionsorgane nur innerhalb dieser Grenzen tätig werden dürfen [42]. Das Gericht hat sich auf das Ergebnis dieser Beurteilung gestützt, dass nämlich eine Befugnis nicht lediglich unterstellt werden kann.

38 Gemäß dem 49. Erwägungsgrund dieser Verordnung ist dies geschehen, um klare und einfache Vorschriften für eine ordnungsgemäße Prüfung auf Unionsebene zu erlassen, wenn Nachweise dafür vorliegen, dass wesentliche Interessen der Hersteller in der Union beeinträchtigt werden. Obwohl mir dies nicht entscheidend zu sein scheint, möchte ich darauf hinweisen, dass die einheitliche Anwendung der der Regelungen keine besondere Erwähnung findet. Der 49. Erwägungsgrund der Delegierten Verordnung stellt lediglich fest, dass „[i]m Interesse der Rechtssicherheit und der Gleichbehandlung der Wirtschaftsbeteiligten … *die Fälle aufgeführt* werden [müssen], in denen eine Prüfung der wirtschaftlichen Voraussetzungen für die aktive und passive Veredelung erforderlich ist". (Hervorhebung nur hier).

39 Terms of Reference of the Customs Expert Group, Ref. Ares (2016)2109319 – 03/05/2016.

40 Rules of Procedure of the Customs Expert Group, Ref. Ares (2016)2616740 – 06/06/2016.

41 Art. 8 der Rules of Procedure of the Expert Group.

42 Vgl. auch Urteile vom 14. Juni 2016, Kommission/McBride u. a. (C-361/14 P, EU:C:2016:434, Rn. 36), und vom 12. September 2017, Anagnostakis/Kommission (C-589/15 P, EU:C:2017:663, Rn. 98).

49. Die Rechtsmittelführerinnen bezeichnen keine Bestimmung, die der Kommission die Befugnis verleiht, Beschlüsse zu erlassen, die für die nationalen Behörden in Hinblick auf die Erfüllung der wirtschaftlichen Voraussetzungen verbindlich sind, und das Gericht hat, wie sich aus dem oben beschriebenen Verfahren ergibt, keinen Rechtsfehler begangen, als er festgestellt hat, dass es keine solche Bestimmung gibt.

50. Dies stellen die Rechtsmittelführerinnen in ihrem Vorbringen nicht in Frage. Sie argumentieren stattdessen mit den Änderungen der Rechtsvorschriften seit Inkrafttreten des Zollkodex und der begleitenden Durchführungsverordnung. Während Art. 502 Abs. 1 der Verordnung Nr. 2454/93 vorsah, dass „[d]ie Bewilligung … nicht erteilt werden [darf], ohne dass *die Zollbehörden* die wirtschaftlichen Voraussetzungen geprüft haben“ [43], enthält die Durchführungsverordnung keine vergleichbare Bestimmung. Die Rechtsmittelführerinnen argumentieren in einem Ausschlussverfahren. Sie machen geltend, wenn weder die nationalen Behörden noch die Sachverständigengruppe für Zollfragen ausdrücklich befugt seien, verbindliche Beschlüsse über die Frage der wirtschaftlichen Voraussetzungen zu fassen, müsse diese Befugnis notwendigerweise bei der Kommission liegen. Auf dieses Argument möchte ich wie folgt antworten.

51. Erstens trifft die Aussage, dass die nationalen Behörden überhaupt keine Befugnis haben, die wirtschaftlichen Voraussetzungen zu prüfen, nicht ganz zu. Wie in Nr. 41 dieser Schlussanträge beschrieben, müssen die nationalen Behörden nach Art. 211 Abs. 5 des Zollkodex prüfen, ob Nachweise dafür vorliegen, dass wesentliche Interessen der Hersteller der Union beeinträchtigt werden. Hierfür werden die nationalen Behörden sicher eine recht sorgfältige Prüfung vornehmen müssen, insbesondere deshalb, weil die gesamte Systematik der Bestimmungen es eher erschwert, solche Nachweise zu finden.

52. Zweitens ist zu betonen, dass der tatsächliche Wortlaut des Art. 259 der Durchführungsverordnung nichts enthält, was darauf hindeutet, dass das Ergebnis, zu dem die Kommission im Hinblick auf die Frage der wirtschaftlichen Voraussetzungen gelangt ist, als verbindlich angesehen werden müsste. Art. 259 Abs. 5 stellt lediglich fest, dass das Ergebnis der Prüfung der wirtschaftlichen Voraussetzungen durch die Kommission „von der betreffenden Zollbehörde … berücksichtigt [wird]“. Dieser Wortlaut legt – wie der Gerichtshof im Urteil Friesland Coberco im Hinblick auf einen ähnlichen Wortlaut in der früheren Fassung dieser Bestimmung aufgezeigt hat – nahe, dass die endgültige Entscheidung bei der betreffenden zuständigen Zollbehörde liegt [44].

53. Dies wird durch die Bestimmung des Art. 259 Abs. 6 der Durchführungsverordnung unterstrichen. Danach „*widerruft* die zuständige Zollbehörde die betreffende Bewilligung“, wenn die Kommission zu dem Ergebnis kommt, dass die wirtschaftlichen Voraussetzungen nicht länger erfüllt sind. Das Wort, das hervorzuheben ich mir die Freiheit genommen habe („widerruft“), verpflichtet die zuständige Zollbehörde schlicht, die Bewilligung zu widerrufen, wenn die Kommission zu einem negativen Ergebnis gekommen ist. Der Unterschied zwischen dem Wortlaut des Art. 259 Abs. 5 („wird … berücksichtigt“) und dem des Art. 259 Abs. 6 („widerruft“) der Durchführungsverordnung reicht an sich aus, um das Argument zu veranschaulichen, dass das Ergebnis der Kommission gemäß Art. 259 Abs. 6 dieser Verordnung verbindlich ist, das Gegenteil aber nicht zutrifft, soweit es um ihre Befugnisse nach Art. 259 Abs. 5 der Durchführungsverordnung geht. Um es zu wiederholen: In letzterem Fall liegt die endgültige Entscheidung deshalb bei den zuständigen Zollbehörden, wenngleich sie die Ergebnisse der Kommission berücksichtigen müssen. Sie können von diesem Ergebnis „unter der Voraussetzung“ abweichen, „dass sie ihre Entscheidung begründen“ [45].

43 Hervorhebung nur hier.

44 Urteil Friesland Coberco (Rn. 27).

45 Urteil Friesland Coberco (Rn. 27).

54. In diesem Zusammenhang ist ferner daran zu erinnern, dass die Mitgliedstaaten, wenn – selbst in Bereichen, die wie die Zollpolitik in der ausschließlichen Zuständigkeit der Union liegen – einem Unionsorgan keine solchen Befugnisse übertragen worden sind, für die Durchführung dieser Politik zuständig bleiben [46]. Während das Fehlen einer Rechtsvorschrift, die die Kommission ermächtigt, einen verbindlichen Beschluss bezüglich der wirtschaftlichen Voraussetzungen zu fassen, einer solchen Beschlussfassung der Kommission entgegensteht, benötigen die nationalen Behörden somit keine gesonderte Zuständigkeit, um die im Recht festgelegten Voraussetzungen bei seiner Anwendung zu prüfen.

55. Die Rechtsmittelführerinnen argumentieren weiter, dass die wenigen Fälle, in denen die wirtschaftlichen Voraussetzungen tatsächlich eingehend zu prüfen seien, sämtlich die gemeinsame Handelspolitik, einen Bereich der ausschließlichen Zuständigkeit der Union, beträfen. Aus den oben dargelegten Gründen kann dies jedoch nicht die fehlende Befugnis der Kommission, solche Beschlüsse zu fassen, überwinden.

56. In der Tat stellt gerade dies den Grund dar, aus dem die auf dem Wortlaut des Art. 259 Abs. 5 Unterabs. 2 und des Art. 259 Abs. 6 der Durchführungsverordnung beruhenden Argumente der Rechtsmittelführerinnen nicht zum Erfolg führen können. Während es in Art. 259 Abs. 5 Unterabs. 2 der Durchführungsverordnung heißt, dass ein Ergebnis festlegen kann, dass der geprüfte Fall einmalig ist – und daher nicht als Präzedenzfall für andere Anträge oder Bewilligungen dienen kann –, beweist dies an sich nicht, dass ein solches Ergebnis in dem Sinne verbindlich ist, den ich beschrieben habe.

57. Art. 259 Abs. 6 der Durchführungsverordnung sieht – in zugegebenermaßen zwingender Sprache („widerruft“) – vor, dass die zuständige Zollbehörde verpflichtet ist, eine Bewilligung zu widerrufen, wenn das Ergebnis lautet, dass die wirtschaftlichen Voraussetzungen nicht länger erfüllt sind, und bestimmt sogar ein Datum, zu dem der Widerruf spätestens vorgenommen werden muss; gleichwohl ist diese Bestimmung auf diese Umstände begrenzt.

58. Dennoch kommt dem auf dem Wortlaut des Art. 211 Abs. 6 des Zollkodex beruhenden Argument, dass, wenn ein solcher Nachweis vorliegt, eine Prüfung der wirtschaftlichen Voraussetzungen *auf Unionsebene vorgenommen* wird, sicher Bedeutung zu. Wie jedoch das Gericht in Rn. 34 des angefochtenen Beschlusses ausführt, legt Art. 211 Abs. 6 des Zollkodex zwar fest, dass eine Prüfung der wirtschaftlichen Voraussetzungen auf Unionsebene vorgenommen werden muss, gibt aber nicht an, welches Ziel durch die Verankerung der Prüfung auf dieser Ebene verfolgt wird; die Bestimmung enthält auch keine klare Angabe dazu, welche Rolle die Kommission während dieser Prüfung tatsächlich spielt. Demgegenüber stellt Art. 211 Abs. 4 des Zollkodex unmissverständlich fest, dass die nationalen Behörden eine Bewilligung erteilen, wenn die in dieser Bestimmung festgelegten Voraussetzungen erfüllt sind. Diese Bestimmung gibt klar an, welche Behörde die Entscheidung trifft. Es ist vielleicht unglücklich, dass Art. 211 Abs. 6 des Zollkodex das erforderliche Maß an Klarheit im Hinblick auf diesen wichtigen Punkt fehlt.

59. Die Rechtsmittelführerinnen stützen sich weiter auf die Änderung der Identität des Beteiligten, der für das Ergebnis verantwortlich ist. Im Gegensatz zu dem Standpunkt im Hinblick auf Art. 504 Abs. 4 der Verordnung Nr. 2454/93 ist die für das Ergebnis hinsichtlich der wirtschaftlichen Voraussetzungen zuständige Instanz nunmehr die Kommission. Dies ergibt sich aus der oben beschriebenen lediglich beratenden Funktion der Sachverständigengruppe für Zollfragen und wird durch das Gericht in Rn. 54 des angefochtenen Beschlusses anerkannt. Nach den früheren Rechtsvorschriften war dies gemäß Art. 504 Abs. 4 der Verordnung Nr. 2454/93 der Ausschuss für den Zollkodex. Jedoch bedeutet der Umstand, dass nunmehr die Kommission als Urheber des angefochtenen Ergebnisses bezeichnet wird, an sich nicht, dass das das Ergebnis, zu dem sie gelangt ist, eine Handlung darstellt, die für die nationale Zollbehörde verbindlich ist.

46 Vgl. Art. 2 Abs. 1 AEUV.

60. Die Rechtsmittelführerinnen machen auch geltend, dass die Prüfung der wirtschaftlichen Voraussetzungen nach den früheren Rechtsvorschriften zwar nicht zwingend gewesen sei [47], dies aber nunmehr gemäß Art. 211 Abs. 6 des Zollkodex der Fall sei („wird auf Unionsebene … vorgenommen“) [48]. Dies trifft zwar zu, doch bedeutet dies nicht notwendigerweise, dass das erzielte Ergebnis für die nationalen Zollbehörden verbindlich ist. Dies wird durch das Urteil Friesland Coberco bestätigt. Obwohl diese Rechtssache Umstände betraf, unter denen die Konsultation des Ausschusses für den Zollkodex zwingend vorgeschrieben war, hat der Gerichtshof, wie bereits gesehen, festgestellt, dass eine Verpflichtung zur Konsultation des Ausschusses nicht mit einer Verpflichtung gleichgesetzt werden kann, dem Ergebnis, zu dem dieser gelangt, zu folgen [49]. Ohne eine klare anderweitige Bestimmung könnte dasselbe über die Verpflichtung gesagt werden, die wirtschaftlichen Voraussetzungen auf Unionsebene prüfen zu lassen. Dies führt nicht notwendigerweise dazu, dass das Ergebnis der Prüfung von der nationalen Zollbehörde zu akzeptieren und bestätigen ist.

61. Dies ändert sich nicht durch den Umstand, dass die niederländische Zollbehörde davon ausging, sie sei verpflichtet, dem in Rede stehenden Ergebnis zu folgen. Die Feststellungen des Gerichtshofs in seinen Urteilen in den Rechtssachen Bock/Kommission [50], Piraiki-Patraiki u. a./Kommission [51] und Dreyfus/Kommission [52], auf die sich die Rechtsmittelführerinnen stützen, behandeln die gesonderte Frage, ob Handlungen, die ohne Zweifel anfechtbar im Sinne des Art. 263 AEUV sind, die Kläger unmittelbar betreffen. Das Vorliegen einer anfechtbaren Handlung stellt eine notwendige Voraussetzung für eine Klage nach Art. 263 dar. Weder macht der Umstand, dass ein Mitgliedstaat entscheidet, eine Maßnahme zu befolgen, die tatsächlich nicht verbindlich ist, diese verbindlich, noch verwandelt der Umstand, dass eine unverbindliche Maßnahme einen Kläger unmittelbar betrifft, diese Maßnahme in eine anfechtbare Handlung.

c) Bindungskraft des Ergebnisses: „wird von der betreffenden Zollbehörde … berücksichtigt“

62. Art. 259 Abs. 5 der Durchführungsverordnung enthält die Bestimmung, die beschreibt, wie die nationale Zollbehörde das Ergebnis zu behandeln hat. Wie ich bereits ausgeführt habe, sieht Art. 259 Abs. 5 der Durchführungsverordnung lediglich vor, dass „[d]as Ergebnis der Prüfung der wirtschaftlichen Voraussetzungen … von der betreffenden Zollbehörde … berücksichtigt [wird]“. Wie oben erwähnt, war der Gerichtshof im Urteil Friesland Coberco aufgerufen, eine nahezu identische Bestimmung, nämlich Art. 504 der Verordnung Nr. 2454/93, zu prüfen. Der einzige Unterschied besteht darin, dass sich diese Bestimmung auf „[d]as Ergebnis der Beratungen des Ausschusses“ und als solche nicht auf die „wirtschaftlichen Voraussetzungen“ bezieht. Es ist jedoch klar und unbestritten, dass es auch nach der zweiten dieser Bestimmungen die „wirtschaftlichen Voraussetzungen“ sind, die zu berücksichtigen sind. Im Urteil Friesland Coberco hat der Gerichtshof die Bedeutung der Worte „wird berücksichtigt“ dahin ausgelegt, dass die nationalen Zollbehörden „von dessen Ergebnis unter der Voraussetzung abweichen [können], dass sie ihre Entscheidung in dieser Hinsicht begründen“ [53].

47 Vgl. den Wortlaut des Art. 503 der Verordnung Nr. 2454/93, auf den die Rechtsmittelführerinnen verweisen.

48 Wie oben beschrieben, ist jedoch die Zahl der Fälle, auf die dies Anwendung findet, sehr begrenzt.

49 Urteil Friesland Coberco (Rn. 31).

50 Urteil vom 23. November 1971 (62/70, EU:C:1971:108, Rn. 6 bis 8).

51 Urteil vom 17. Januar 1985 (11/82, EU:C:1985:18, Rn. 8 und 9).

52 Urteil vom 5. Mai 1998 (C-386/96 P, EU:C:1998:193, Rn. 43 bis 56).

53 Urteil Friesland Coberco (Rn. 27).

63. In Rn. 60 des angefochtenen Beschlusses stützt sich das Gericht auf Rn. 45 des Urteils des Gerichtshofs in der Rechtssache Nogueira u. a.[54], wonach die Auslegung der Bestimmung eines Gesetzgebungsinstruments durch den Gerichtshof auch für die Bestimmung der dieses Gesetzgebungsinstrument ersetzenden Rechtsvorschriften gilt, sofern die Bestimmungen als gleichbedeutend angesehen werden können. Die Rechtsmittelführerinnen wenden sich nicht gegen diesen Grundsatz, sondern bestreiten vielmehr, dass Art. 259 Abs. 5 der Durchführungsverordnung als gleichbedeutend mit Art. 504 der Verordnung Nr. 2454/93 angesehen werden könne.

64. Das Gericht stützt sich in Rn. 58 des angefochtenen Beschlusses auf den Umstand, dass der Wortlaut des Art. 259 Abs. 5 Unterabs. 1 der Durchführungsverordnung den des Art. 504 Abs. 4 der Verordnung Nr. 2454/93 wortgetreu wiedergebe. Diese Feststellung ist durch das Rechtsmittel nicht angefochten worden. Die Rechtsmittelführerinnen bestreiten auch nicht die Feststellung des Gerichts in Rn. 54 des angefochtenen Beschlusses, es habe sich nur der Urheber des Ergebnisses geändert, so dass das mit der Prüfung verfolgte Ziel gleich bleibe.

65. Selbst wenn man über diese Zweifel daran, ob der dritte Rechtsmittelgrund wirksam ist, hinwegsieht, kann er keinen Erfolg haben. Die Rechtsmittelführerinnen argumentieren, die Feststellung des Gerichtshofs im Urteil Friesland Coberco beruhe „ausdrücklich auf der Funktion des Ausschusses für den Zollkodex“. Der Teil des Urteils Friesland Coberco, auf den sich die Rechtsmittelführerinnen für ihr Argument stützen, nämlich Rn. 37, behandelt jedoch die Frage, ob das Ergebnis der Beratungen für die Zwecke einer Prüfung nach Art. 234 EG (nunmehr Art. 267 AEUV) eine Handlung eines Organs darstellt. Der Gerichtshof hat in diesem Zusammenhang festgestellt, dass das Ergebnis der Beratungen des Ausschusses für den Zollkodex nicht als Handlung der Kommission angesehen werden kann. Es besteht keine Beziehung zu der Feststellung des Gerichtshofs in Rn. 33 desselben Urteils, dass das Ergebnis der Beratungen für die nationalen Zollbehörden nicht verbindlich ist.

66. Auch kann ich das Argument der Rechtsmittelführerinnen nicht akzeptieren, dass die beiden Situationen nicht gleichwertig seien. Die Rechtsmittelführerinnen argumentieren insbesondere, während es die Funktion des Ausschusses für den Zollkodex sei, eine „enge und wirksame Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission“ zu gewährleisten[55], habe die Kommission nach dem Zollkodex die Rolle, für die Durchführung des Zollkodex „einheitliche Bedingungen … [zu] gewährleiste[n]“[56]. Das Gericht hat dieses Argument in Rn. 52 des angefochtenen Beschlusses geprüft. Es hat keinen Rechtsfehler begangen, als es darauf hinwies, dass die Bestimmung des Art. 213 des Zollkodex darauf beschränkt sei, der Kommission Durchführungsbefugnisse zu übertragen, um *einheitliche Bedingungen in Hinblick auf die Verfahrensregeln* festzulegen, wie es im fünften Erwägungsgrund des Zollkodex vorgesehen sei.

67. Das Gericht hat ferner bei einem Vergleich der Notwendigkeit, eine Prüfung der wirtschaftlichen Voraussetzungen durchzuführen, nach beiden Fassungen des Zollkodex festgestellt, dass sie für Anträge auf ähnliche Bewilligungen notwendig seien. Die Rechtsmittelführerinnen erläutern nicht, inwiefern die geringfügig abweichenden Definitionen der „wirtschaftlichen Voraussetzungen“ für das Umwandlungsverfahren gemäß Art. 133 Buchst. e der Verordnung Nr. 2913/92 einerseits und für die aktive und passive Veredelung sowie den Betrieb von Lagerstätten zur Zolllagerung von Waren gemäß Art. 211 Abs. 4 Buchst. b des Zollkodex andererseits so erheblich voneinander abweichen, dass sie zu diesem Zweck nicht als gleichbedeutend anzusehen wären. Das Gericht ist daher in Rn. 53 des angefochtenen Beschlusses zu Recht zu dem Ergebnis gelangt, dass der nach der Verordnung

54 Urteil vom 14. September 2017 (C-168/16 und C-169/16, EU:C:2017:688, und die dort angeführte Rechtsprechung).

55 Urteil Friesland Coberco (Rn. 40).

56 Fünfter Erwägungsgrund des Zollkodex.

Nr. 2913/92 und den zur Zeit des Urteils Friesland Coberco in Kraft befindlichen Durchführungsverordnungen behandelte Fall und der vorliegend in Rede stehende Fall beide Formen einer engen und wirksamen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission darstellen, die sicher die Zollbehörden über die wirtschaftlichen Voraussetzungen unterrichten sollen.

68. Keine der von den Rechtsmittelführerinnen herangezogenen Änderungen der Rechtsvorschriften bezieht sich auf die Wendung „wird … berücksichtigt“. Wäre die Kommission befugt, zu einem Ergebnis zu gelangen, das sodann für die nationale Zollbehörde verbindlich wäre, hatte dies sicher im Wortlaut der Durchführungsverordnung Ausdruck gefunden. Das Gericht hat in Rn. 63 des angefochtenen Beschlusses zu Recht festgestellt, dass es in der Durchführungsverordnung ausdrücklich vorgesehen worden wäre, wenn die neuen zollrechtlichen Vorschriften eine Regelung geschaffen hätten, nach der die nationalen Zollbehörden an das auf Unionsebene erzielte Ergebnis zu den wirtschaftlichen Voraussetzungen gebunden wären. Der Umstand, dass die Durchführungsverordnung an dem Wortlaut festhielt, dessen Bedeutung im Urteil Friesland Coberco dahin ausgelegt worden war, dass sie für die nationalen Behörden nicht verbindlich ist, stellt an sich ein gewichtiges Argument gegen eine Änderung dieser Auslegung dar.

69. Das Gericht hat somit keinen Rechtsfehler begangen, als es feststellte, dass die Auslegung des Art. 504 Abs. 4 der Verordnung Nr. 2454/93 im Urteil Friesland Coberco durch den Gerichtshof auch für Art. 259 Abs. 5 der Durchführungsverordnung gilt, da die fraglichen Bestimmungen meiner Meinung nach für diesen Zweck hinreichend ähnlich sind. Es ist davon auszugehen, dass sich der Unionsgesetzgeber der Entscheidung in der Rechtssache Friesland Coberco vollkommen bewusst war und dass er, hätte er beabsichtigt, den Standpunkt dahin zu ändern, dass das Ergebnis der Kommission für die nationalen Behörden verbindlich wird, dies leicht hätte tun können.

d) Zusätzliche Anmerkungen

70. In diesem Zusammenhang könnte hinzugefügt werden, dass ein nach den Regeln des Art. 259 der Durchführungsverordnung erzieltes Ergebnis offensichtlich „Rechtswirkung“ hat. In Anwendung der Entscheidung des Gerichtshofs in der Rechtssache Friesland Coberco müssen die nationalen Zollbehörden, wenn sie einen anderen Standpunkt als den des Ergebnisses einnehmen, „ihre Entscheidung … begründen“. Dies stellt sicher eine Rechtswirkung dar. Aus dem Blickwinkel der Rechtsmittelführerinnen – und dabei handelt es sich um eine entscheidende Überlegung für jede Analyse nach Art. 263 AEUV – besteht die Schwierigkeit darin, dass die Zollbehörden nicht verpflichtet sind, diesem Ergebnis zu folgen.

71. Es könnte weiter angemerkt werden, dass sich hier nicht das Problem stellt, dass die Rechtsmittelführerinnen keinen wirksamen Rechtsschutz genießen, weil sie nicht in der Lage wären, das Ergebnis nach Art. 263 AEUV anzufechten. Aus Gründen der Fairness gegenüber den Rechtsmittelführerinnen ist anzumerken, dass dies nicht einmal vertreten worden ist. Es ist jedoch wert, darauf hinzuweisen, dass die Rechtsmittelführerinnen in der Lage sind, die Entscheidung der niederländischen Zollbehörden anzufechten, und dies tatsächlich getan haben. Sie haben nachfolgend beim zuständigen Gericht Rechtsmittel eingelegt, mit denen sie die Ablehnung ihrer Einsprüche gegen die Erteilung der Bewilligung der aktiven Veredelung an EMS durch die niederländischen Zollbehörden anfechten. In diesen Verfahren kann die Frage geprüft werden, ob die wirtschaftlichen Voraussetzungen erfüllt sind [57].

72. Unter diesen Umständen sind die ersten drei Rechtsmittelgründe als unbegründet zurückzuweisen.

57 Vgl. demgegenüber die Anmerkungen des Generalanwalts Bobek in seinen Schlussanträgen in der Rechtssache Belgien/Kommission (C-16/16 P, EU:C:2017:959, Nrn. 161 bis 163) im Hinblick auf die abweichende Situation eines Mitgliedstaats, an den eine Maßnahme gerichtet ist, die nicht als Handlung im Sinne des Art. 263 AEUV einzustufen ist. Vgl. jedoch auch Urteil vom 25. Oktober 2017, Slowakei/Kommission (C-593/15 P und C-594/15 P, EU:C:2017:800, Rn. 66), in dem der Gerichtshof unter solchen Umständen die Idee einer weiteren Auslegung der „anfechtbaren Handlung“ zurückgewiesen hat.

C. Der vierte Rechtsmittelgrund bezüglich der Verwaltungspraxis

1. Vorbringen der Parteien

73. Die Rechtsmittelführerinnen argumentieren, das Gericht habe es zu Unrecht unterlassen, die Verwaltungspraxis als Beleg für die Verbindlichkeit des Ergebnisses der Kommission zu den wirtschaftlichen Voraussetzungen anzusehen. Nr. 3 Abs. 1 dieser Verwaltungspraxis lautet: „Das Ergebnis der Kommission wird von der betreffenden Zollbehörde sowie allen Zollbehörden, die ihrerseits ähnliche Anträge oder Bewilligungen bearbeiten, berücksichtigt (Art. 259 Abs. 5 [der Durchführungsverordnung]). Die Entscheidung des Zolls wird mit dem Ergebnis in Einklang stehen. *Dies bedeutet, dass das Ergebnis der Kommission für die zuständigen Zollbehörden verbindlich ist* und diese daher nicht von ihm abweichen können. …“ [58]

74. Die Kommission führt aus, es sei nicht klar, ob die Rechtsmittelführerinnen mit ihrem vierten Rechtsmittelgrund eine verfahrensrechtliche Rüge erhöben, die sich auf die Verfälschung von Beweisen stütze, oder ob es sich um eine materiell-rechtliche Rüge handele, mit der beanstandet werde, dass die Verwaltungspraxis nicht als Rechtsquelle behandelt worden sei. In beiden Fällen sei die Rüge der Rechtsmittelführerinnen unbegründet.

2. Beurteilung

75. Das Vorbringen der Rechtsmittelführerinnen richtet sich gegen Rn. 66 des angefochtenen Beschlusses, in der das Gericht festgestellt hat, dass die Verwaltungspraxis lediglich eine frühere Verwaltungsvereinbarung über die Anwendung der maßgeblichen Bestimmungen nach der Verordnung Nr. 2913/92 ersetzt habe. Soweit diese frühere Verwaltungsvereinbarung nicht dem gefolgt sei, was der Gerichtshof im Urteil Friesland Coberco festgestellt habe, habe sie nicht als gültige Grundlage für die in der neuen Verwaltungspraxis enthaltene Auslegung dienen können. Die Rechtsmittelführerinnen wenden sich nicht gegen die Feststellung des Gerichts in Rn. 67 des angefochtenen Beschlusses. Dort hat das Gericht in einem Satz, der mit dem Wort „Außerdem“ beginnt, festgestellt, dass eine Verwaltungspraxis zwar als gültige Auslegungshilfe zur Natur der Ergebnisse zu wirtschaftlichen Voraussetzungen angesehen werden könne, sie jedoch keine rechtlich verbindliche Kraft habe und daher in Einklang mit den tatsächlichen Bestimmungen der Durchführungsverordnung stehen müsse. Es hat ferner entschieden, dass sie nicht den Anwendungsbereich der Durchführungsverordnung ändere [59].

76. Das Gericht hat in Rn. 68 meiner Ansicht nach zu Recht festgestellt, dass die in der neuen Verwaltungspraxis enthaltene Auslegung mit den tatsächlichen Bestimmungen der Durchführungsverordnung nicht in Einklang steht. Die Begründung des Gerichts stützt sich auf verschiedene Argumente, und die in den Rn. 67 und 68 dargelegten Argumente sind in sich hinreichend, um die Begründung des Gerichts aufrechtzuerhalten. Daraus folgt daher, dass der vierte Rechtsmittelgrund ins Leere geht und keinen Erfolg haben kann.

58 Hervorhebung nur hier.

59 In dieser Hinsicht stützt sich das Gericht zu Recht auf eine Analogie zum Urteil vom 15. Februar 1977, Dittmeyer (69/76 und 70/76, EU:C:1977:25, Rn. 4). Man mag sich auch auf eine Analogie zu einer Rechtsprechungslinie stützen, zu der das Urteil vom 28. Juni 2005, Dansk Rørindustri u. a./Kommission (C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P bis C-208/02 P und C-213/02 P, EU:C:2005:408, Rn. 209), gehört, in dem der Gerichtshof festgestellt hat, dass von der Verwaltung erlassene interne Maßnahmen zwar Verhaltensnormen darstellen, von der die Verwaltung im Einzelfall nicht ohne Angabe von Gründen abweichen kann, die mit dem Grundsatz der Gleichbehandlung vereinbar sind, solche internen Maßnahmen jedoch nicht als Rechtsnormen qualifiziert werden können und somit nicht die rechtlich verbindlichen Rechtsinstrumente ändern oder ergänzen können, die von dem Unionsorgan nach den im Vertrag vorgesehenen Regelungen und Verfahren erlassen worden sind.

77. Es trifft zu, dass die Verwaltungspraxis einen fehlerhaften Eindruck davon erweckte – oder allermindestens dazu neigte –, ob die Ergebnisse der Kommission hinsichtlich der „wirtschaftlichen Bedingungen“ verbindlich waren. Die Verfahrensordnungen des Gerichtshofs sowie des Gerichts geben diesen Gerichten die Möglichkeit, diese Umstände zur Kenntnis zu nehmen, indem sie zulassen, die Kostenentscheidung zugunsten der Rechtsmittelführerinnen zu treffen, wie es das Gericht in dieser Rechtssache getan hat [60].

D. Der fünfte Rechtsmittelgrund betreffend die weiteren Voraussetzungen des Art. 263 Abs. 4 AEUV

78. Mit ihrem fünften Rechtsmittelgrund machen die Rechtsmittelführerinnen geltend, dass sie die weiteren Voraussetzungen des Art. 263 Abs. 4 AEUV erfüllten, nämlich unmittelbar und individuell betroffen seien.

79. Angesichts dessen, dass das Gericht im Licht des Fehlens einer anfechtbaren Handlung der von der Kommission erhobenen Einrede der Unzulässigkeit zu Recht stattgegeben hat, hat es keinen Rechtsfehler begangen, als es die Frage nicht geprüft hat, ob die Rechtsmittelführerinnen unmittelbar und individuell betroffen waren. Die Feststellung, dass es an einer anfechtbaren Handlung im Sinne des Art. 263 AEUV fehlte, reicht aus, um die Klage abzuweisen.

VII. Kosten

80. Gemäß Art. 184 Abs. 2 der Verfahrensordnung entscheidet der Gerichtshof über die Kosten, wenn das Rechtsmittel unbegründet ist. Nach Art. 138 Abs. 1 der Verfahrensordnung, der nach ihrem Art. 184 Abs. 1 auf das Rechtsmittelverfahren entsprechende Anwendung findet, ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

81. Da die Kommission einen entsprechenden Antrag gestellt hat und die Rechtsmittelführerinnen mit ihrem Rechtsmittel unterlegen sind, müssen den Rechtsmittelführerinnen ihre eigenen Kosten sowie diejenigen der Kommission auferlegt werden. Erwägungen wie die, die in den Rn. 72 bis 75 des angefochtenen Beschlusses dargelegt sind und es erlauben, der Kommission die Kosten gemäß Art. 139 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs aufzuerlegen, können nicht für dieses Rechtsmittel gelten.

VIII. Ergebnis

82. Im Licht der vorstehenden Erwägungen, schlage ich dem Gerichtshof vor,

1. das Rechtsmittel zurückzuweisen und

2. thyssenkrupp Electrical Steel GmbH und thyssenkrupp Electrical Steel Ugo die Kosten aufzuerlegen.

60 Rn. 72 bis 75 des angefochtenen Beschlusses.