SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER
vom 5. Dezember 1996 *

1. In der vorliegenden Rechtssache legt das Tribunal d'instance Lille dem Gerichtshof drei Fragen nach der Gültigkeit von Artikel 9 der Verordnung (EWG) Nr. 3677/86 des Rates vom 24. November 1986 mit Durchführungsvorschriften zu der Verordnung (EWG) Nr. 1999/85 über den aktiven Veredelungsverkehr [1] zur Vorabentscheidung vor.

2. Diese Fragen stellten sich in einem Rechtsstreit zwischen der französischen Zollverwaltung und der Eridania Beghin-Say SA (im folgenden: Eridania). Nachdem Eridania die erforderliche Genehmigung der Direction des Douanes erhalten hatte, führte sie 11 923 910 kg rohen Rohrzucker aus Kuba an, für den sie, wie aus den Erklärungen IM5 Nrn. 257.121 und 257.122 vom 22. April 1991 hervorgeht, das Verfahren des aktiven Veredelungsverkehrs in Form des Nichterhebungsverfahrens in Anspruch nahm.

3. Später erledigte sie das Verfahren des aktiven Veredelungsverkehrs und nahm das System des Ersatzes durch äquivalente Waren in Anspruch, das die Ausfuhr von Gemeinschaftswaren gestattet, die den aus Drittländern eingeführten äquivalent sind. Konkret führte sie im Ersatzverfahren ab dem Hafen Dünkirchen 11 268 097 kg Weißzucker aus; dieser Weißzucker war aus rohem Rübenzucker oder aus Zuckerrüben hergestellt worden. Diese Vorgänge ergeben sich aus den Ausfuhrerklärungen EX3 Nr. 250.097 vom 25. April 1991, EX3 Nr. 250.100 vom 30. April 1991 und EX3 Nr. 250.153 vom 12. Juli 1991.

4. Nach einer Reihe von Nachprüfungen stellte die Direction des douanes am 11. Dezember 1991 fest, Eridania habe bei der Beendigung des Verfahrens des aktiven Veredelungsverkehrs dadurch eine Zuwiderhandlung begangen, daß sie als Ersatz für den aus Kuba importierten rohen Rohrzucker Zucker ausgeführt habe, der aus rohem Rübenzucker gewonnen worden sei. Bei diesem Verstoß ging es um die ausgeführten 11 268 097 kg Weißzucker mit einem Zollwert von 12 845 630 FF; der Betrag der von Eridania angeblich umgangenen Zölle, Abgaben und Abschöpfungen belief sich auf 38 476 561 FF.

Der Directeur général des douanes et droits indirects war der Auffassung, daß das Verfahren des aktiven Veredelungsverkehrs in der Form des Nichterhebungsverfahrens vorliegend gemäß Artikel 9 der Verordnung Nr. 3677/86 nicht anwendbar sei, weil roher Rohrzucker und roher Rübenzucker nicht zu derselben Tarifstelle gehörten. Deshalb erhob er am 4. Oktober 1994 vor dem Tribunal d'instance Lille gegen Eridania Klage mit dem Antrag, diese zur Zahlung von

* Originalsprache: Spanisch.

1 — ABl. L 351, S. 1.

38 476 561 FF wegen umgangener Zölle, Abgaben und Abschöpfungen zu verurteilen [2].

5. Da in diesem Rechtsstreit die Gültigkeit von Artikel 9 der Verordnung Nr. 3677/86 in Frage gestellt wurde, sieht es das Tribunal d'instance Lille als für seine Entscheidung erforderlich an, dem Gerichtshof folgende drei Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

1) Ist Artikel 9 der Verordnung Nr. 3677/86 des Rates vom 24. November 1986 mit Durchführungsvorschriften zu der Verordnung (EWG) Nr. 1999/85 über den aktiven Veredelungsverkehr, der die Einordnung als Ersatzwaren davon abhängig macht, daß die betreffende Ware zu derselben Tarifstelle gehört wie die eingeführte Ware, gültig, obwohl die Grundverordnung Nr. 1999/85 vom 16. Juli 1985 eine solche Voraussetzung nicht vorsieht?

2) Ist Artikel 9 der Verordnung Nr. 3677/86 des Rates vom 24. November 1986, der die Einordnung als Ersatzwaren davon abhängig macht, daß die betreffende Ware zu derselben Tarifstelle gehört wie die eingeführte Ware, gültig, obwohl eine solche Voraussetzung für die Wirtschaftsteilnehmer unverhältnismäßige Auswirkungen hat?

3) Ist Artikel 9 der Verordnung Nr. 3677/86 des Rates vom 24. November 1986, der die Einordnung als Ersatzwaren davon abhängig macht, daß die betreffende Ware zu derselben Tarifstelle gehört wie die eingeführte Ware, im Hinblick auf die Grundsätze des berechtigten Vertrauens und der Rechtssicherheit gültig, obwohl er es in Verbindung mit den Bestimmungen der Verordnung Nr. 2658/87 über die Kombinierte Nomenklatur unvermittelt, ab 1. Januar 1988 und nur bis zum 1. Januar 1992, unmöglich gemacht hat, in bezug auf Rübenzucker und Rohrzucker auf den aktiven Veredelungsverkehr unter Ersatz durch äquivalente Waren zurückzugreifen?

6. Bevor ich mich diesen auf eine Gültigkeitsprüfung zielenden Vorlagefragen im einzelnen zuwende, möchte ich die Vorschriften über das Zollverfahren des aktiven Veredelungsverkehrs kurz zusammenfassen.

Die Regelung des Zollverfahrens des aktiven Veredelungsverkehrs

7. Zur Zeit der dem vorliegenden Rechtsstreit zugrunde liegenden Vorkommnisse war

2 — Einen gleichartigen Verstoß hatte die französische Zollverwaltung dem Unternehmen Générale Sucrière vorgeworfen und von ihm gerichtlich die Zahlung der angeblich umgangenen Zölle, Abgaben und Abschöpfungen gefordert. Diese Handlung der Zollverwaltung wurde wegen eines Formfehlers durch Urteil der Cour d'appel Paris vom 13. September 1996 aufgehoben.

das Verfahren des aktiven Veredelungsverkehrs durch eine Grundverordnung, die Verordnung (EWG) Nr. 1999/85 [3], geregelt, zu der die Durchführungsvorschriften später mit der Verordnung Nr. 3677/86 ergingen.

8. Nach diesen Vorschriften ist der aktive Veredelungsverkehr eine wirtschaftlich ausgerichtete Zollregelung, die es den Unternehmen in der Gemeinschaft erleichtern soll, Waren aus Drittländern zur Herstellung und Verarbeitung von zur Ausfuhr bestimmten Waren zu verwenden. Das Verfahren des aktiven Veredelungsverkehrs gestattet es, „aus Drittländern eingeführte Waren von Eingangsabgaben freizuhalten, wenn sie in der Gemeinschaft bestimmten Be- oder Verarbeitungsvorgängen unterzogen und anschließend als Veredelungserzeugnisse wieder aus der Gemeinschaft ausgeführt werden" [4]. Artikel 1 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1999/85 sieht zwei verschiedene Verfahren des aktiven Veredelungsverkehrs vor, nämlich

— das Verfahren der Nichterhebung, bei dem die betroffene Nichtgemeinschaftsware nicht mit Eingangsabgaben belastet wird;

— das Rückerstattungsverfahren, das die Überführung der aus Drittländern stammenden Waren in den freien Verkehr unter Erstattung oder Erlaß der für diese Waren entrichteten oder zu entrichtenden Einfuhrabgaben für den Fall zuläßt, daß die Waren in Form von Veredelungserzeugnissen aus dem Zollgebiet der Gemeinschaft wieder ausgeführt werden.

9. Die Vorschriften über den aktiven Veredelungsverkehr in der Form des Verfahrens der Nichterhebung gestatten es also, eine Nichtgemeinschaftsware in das Zollgebiet der Gemeinschaft einzuführen, ohne daß die Formalitäten für die Überführung in den freien Verkehr erfüllt und Einfuhrabgaben entrichtet werden müssen, wenn die in Rede stehende Ware einem Veredelungsprozeß unterzogen und als ein aus diesem Prozeß hervorgehendes Veredelungserzeugnis wieder aus der Gemeinschaft ausgeführt wird. Da die Drittlandsware nicht in den Wirtschaftskreislauf der Gemeinschaft eingegliedert werden soll, ist es logisch, sie von der Zahlung der Einfuhrabgaben freizustellen, um es einem Gemeinschaftsunternehmen zu ermöglichen, sie unter besseren Wettbewerbsbedingungen im Hinblick auf ihre spätere Wiederausfuhr in Drittländer zu verarbeiten [5].

10. Der aktive Veredelungsverkehr bildet eine Ausnahme von der allgemeinen Regel, wonach Waren aus Drittländern, die in das Zollgebiet der Gemeinschaft eingeführt werden, der Überführung in den freien Waren-

3 — Verordnung des Rates vom 16. Juli 1985 über den aktiven Veredelungsverkehr (ABl. L 188, S. 1).

4 — Urteil vom 29. Juni 1995 in der Rechtssache C-437/93 (Temic Telefunken, Slg. 1995, I-1687, Randnr. 19).

5 — Wegen genauerer Darstellungen der Vorschriften über den aktiven Veredelungsverkehr siehe u. a. U. Baumann: „Le régime douanier du perfectionnement actif", *Revue du marché commun*, 1984, Nr. 280, S. 406, C.-J. Berr und H. Tremeau: *Le droit douanier*, Economica, Paris, 1992, sowie J. F. Durand: „Régimes douaniers économiques. Régimes de transformation à l'importation", *Juris-classeur Europe*, Heft 542, 1995.

verkehr bedürfen und Eingangsabgaben zu entrichten haben. Deshalb ist die Inanspruchnahme dieses Zollverfahrens, das die Ausfuhrkapazität der Unternehmen in der Gemeinschaft steigern soll, einer Genehmigung durch die Zollbehörde des Mitgliedstaats unterworfen, in dem der Veredelungsprozeß stattfindet. Gemäß den Artikeln 5 und 6 der Verordnung Nr. 1999/85 wird diese Genehmigung erteilt, wenn die erforderlichen wirtschaftlichen Voraussetzungen vorliegen, d. h., wenn der aktive Veredelungsverkehr dazu beiträgt, günstige Voraussetzungen für die Ausfuhr der Veredelungserzeugnisse zu schaffen, ohne wesentliche Interessen von Herstellern in der Gemeinschaft zu beeinträchtigen.

Das Verfahren des aktiven Veredelungsverkehrs endet im Normalfall mit der unter Zollkontrolle erfolgenden Ausfuhr der Veredelungserzeugnisse aus dem Zollgebiet der Gemeinschaft, oder wenn die sonstigen in Artikel 18 der Verordnung Nr. 1999/85 genannten Umstände vorliegen.

11. Im Zollverfahren der aktiven Veredelung wird der Veredelungsprozeß an der Nichtgemeinschaftsware zu dem Zweck vorgenommen, sie in das auszuführende Veredelungserzeugnis umzuwandeln. Die allgemeine Regel ist somit der Ersatz durch „identische" Waren. Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1999/85 läßt ausnahmsweise einen Ersatz durch äquivalente Waren (Ersatzwaren) zu; die entsprechende Bestimmung lautet wie folgt:

„1. Sofern die in Absatz 2 genannten Voraussetzungen erfüllt sind, läßt die Zollbehörde vorbehaltlich des Absatzes 4 zu, daß

a) Veredelungserzeugnisse aus Ersatzwaren hergestellt werden,

..."

„Ersatzwaren" sind gemäß Artikel 1 Absatz 3 Buchstabe d der Verordnung Nr. 1999/85 „Gemeinschaftswaren, die anstelle von Einfuhrwaren zur Herstellung von Veredelungserzeugnissen verwendet werden". Das System des Ersatzes durch äquivalente Waren gestattet somit die Wiederausfuhr äquivalenter Gemeinschaftswaren anstelle der aus Drittländern im Verfahren des aktiven Veredelungsverkehrs eingeführten Waren. Dieser Ersatz durch äquivalente Waren stellt eine Ausnahme dar, die verhindern soll, daß die Gemeinschaftsunternehmen im Hinblick auf die Umwandlung von Nichtgemeinschaftswaren in Ersatzwaren unterschiedliche Produktionsketten unterhalten müssen, wenn sie gleichartige Gemeinschaftserzeugnisse verwenden. Mehr noch, Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe b der genannten Verordnung gestattet den Ersatz durch äquivalente Waren bei im voraus erfolgter Wiederausfuhr der Gemeinschaftsware.

Da der Ersatz durch äquivalente Waren eine Ausnahme darstellt, gestattet Artikel 2 Absatz 4 der Verordnung Nr. 1999/85 den Erlaß von Maßnahmen, die seine Vornahme untersagen oder einschränken.

12. Nach Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1999/85 müssen die Gemeinschaftswaren „die gleiche Beschaffenheit und die gleiche Qualität wie die Einfuhrwaren aufweisen", damit sie als den im Verfahren des aktiven Veredelungsverkehrs eingeführten Waren äquivalente Waren (Ersatzwaren) angesehen werden können.

13. Zur Präzisierung der Voraussetzungen für die Inanspruchnahme des Ersatzes durch äquivalente Waren bestimmt Artikel 9 der Verordnung Nr. 3677/86, um dessen Gültigkeit es hier geht, folgendes:

„Unbeschadet Artikel 10 müssen für die Inanspruchnahme des Ersatzes durch äquivalente Waren oder der vorzeitigen Ausfuhr die Ersatzwaren zu derselben Tarifstelle gehören und dieselbe Handelsqualität und dieselben technischen Merkmale besitzen wie die Einfuhrwaren."

Artikel 9 der Verordnung Nr. 3677/86 legt somit den Inhalt von Artikel 2 Absatz 2 der Grundverordnung in folgenden beiden Punkten näher fest: Er bestimmt zum einen, daß unter Qualität die Handelsqualität und unter Beschaffenheit die technischen Merkmale zu verstehen sind, zum andern, daß die Ersatzwaren zur gleichen Tarifstelle des Gemeinsamen Zolltarifs gehören müssen.

14. Die Verordnungen Nrn. 1999/85 und 3677/86 sind am 1. Januar 1987 in Kraft getreten; da Rohrzucker und Rübenzucker tariflich gleich eingestuft waren [6], konnte im Verfahren des aktiven Veredelungsverkehrs jedes der beiden Erzeugnisse im Verhältnis zum jeweils anderen als Ersatzware angesehen werden. Dies änderte sich jedoch mit Wirkung vom 1. Januar 1988 infolge des Inkrafttretens einer neuen zolltariflichen und statistischen Nomenklatur, der sogenannten „Kombinierten Nomenklatur", die — in Durchführung des von der Gemeinschaft durch Beschluß 87/369/EWG [7] geschlossenen Internationalen Abkommens über das Harmonisierte System zur Bezeichnung und Codierung der Waren vom 14. Juni 1983 erlassene — Verordnung Nr. 2658/87 [8] festgelegt worden war. In der Kombinierten Nomenklatur wurden Rohrzucker und Rübenzucker zwei unterschiedlichen Tarifstellen (jeweils KN 1701 11 10 und KN 1701 12 10) zugeordnet. Infolge dieser Änderung ihrer zolltariflichen Zuordnung war ein Ersatz duch äquivalente Waren im Verhältnis zwischen Rohrzucker und Rübenzucker im Rahmen des Verfahrens des aktiven Veredelungsverkehrs nicht mehr möglich.

6 — Beide Erzeugnisse waren durch die Verordnung (EWG) Nr. 950/68 des Rates vom 28. Juni 1968 über den Gemeinsamen Zolltarif (ABl. L 172, S. 1) derselben Tarifstelle zugeordnet worden.

7 — Beschluß des Rates vom 7. April 1987 über den Abschluß des Internationalen Übereinkommens über das Harmonisierte System zur Bezeichnung und Codierung der Waren sowie des dazugehörenden Änderungsprotokolls (ABl. L 198, S. 1).

8 — Verordnung des Rates vom 23. Juli 1987 über die zolltarifliche und statistische Nomenklatur sowie den Gemeinsamen Zolltarif (ABl. L 256, S. 1).

15. Die mehrfach geänderte Verordnung Nr. 3677/86 wurde durch die am 1. Oktober 1991 in Kraft getretene Verordnung Nr. 2228/91 [9] kodifiziert. Artikel 9 dieser Verordnung machte die Inanspruchnahme des Ersatzes durch äquivalente Waren weiterhin von den gleichen Voraussetzungen abhängig, nämlich Zugehörigkeit zur selben Codenummer der KN, gleiche Handelsqualität und gleiche technischen Merkmale. Artikel 11 bestimmt jedoch, daß für den Ersatz durch äquivalente Waren bei bestimmten, in Anhang IV aufgeführten Waren wie Reis die besonderen Vorschriften dieses Anhangs gelten.

16. Die Verordnung Nr. 2228/91 wurde später durch die Verordnung Nr. 3709/92 [10] geändert, deren Artikel 1 Nummer 6 den vorgenannten Anhang IV wie folgt ergänzt:

„3. Zucker

Der Ersatz durch äquivalente Waren wird zugelassen zwischen rohem Rohrzucker des KN-Codes 1701 11 90 und rohem Zucker aus Zuckerrüben des KN-Codes 1701 12 90."

Diese rückwirkend zum 1. Januar 1992 geltende Ausnahme gestattet erneut den Ersatz durch äquivalente Waren im Verhältnis zwischen Rohr- und Rübenzucker im Rahmen des Verfahrens des aktiven Veredelungsverkehrs.

17. Diese Situation besteht auch nach dem 1. Januar 1994 fort, als der Zollkodex der Gemeinschaften [11] samt den zugehörigen Durchführungsvorschriften in Kraft trat. In der Tat übernimmt Artikel 115 dieses Kodex wörtlich die Bestimmungen von Artikel 2 der Verordnung Nr. 1999/85 über den Ersatz durch äquivalente Waren; Artikel 569 der Verordnung (EWG) Nr. 2454/93 [12] behält die drei in Artikel 9 der Verordnung Nr. 3677/86 aufgestellten Kriterien — zolltarifliche Einordnung, technische Merkmale und Handelsqualität — bei, während zugleich ihr Anhang 78 die durch die Verordnung Nr. 3709/92 eingeführte Ausnahmeregelung aufrechterhält, wonach im Verhältnis zwischen Rohr- und Rübenzucker ein Ersatz durch äquivalente Waren statthaft ist, obwohl diese Erzeugnisse nicht zur selben Tarifstelle der KN gehören.

Die Vorlagefragen

18. Mit seinen drei Vorlagefragen wirft das vorlegende Gericht das Problem der etwaigen Unvereinbarkeit von Artikel 9 der Verordnung Nr. 3677/86 mit den Grundsätzen der Normenrangordnung, der Verhältnismäßigkeit, des Vertrauensschutzes und der Rechtssicherheit im Hinblick auf die Tatsa-

9 — Verordnung der Kommission vom 26. Juni 1991 mit Durchführungsvorschriften zu der Verordnung (EWG) Nr. 1999/85 (ABl. L 210, S. 1).

10 — Verordnung der Kommission vom 21. Dezember 1992 (ABl. L 378, S. 6).

11 — Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 des Rates vom 12. Oktober 1992 zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften (ABl. L 302, S. 1).

12 — Verordnung (EWG) Nr. 2454/93 der Kommission vom 2. Juli 1993 mit Durchführungsvorschriften zu der Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 (ABl. L 253, S. 1).

che auf, daß diese Vorschrift für die Inanspruchnahme des Ersatzes durch äquivalente Waren im Rahmen des Verfahrens des aktiven Veredelungsverkehrs ein zusätzliches Kriterium — Einordnung in dieselbe Tarifstelle — aufstellt, das in der Verordnung Nr. 1999/85 nicht ausdrücklich vorgesehen war.

Zur ersten Frage

19. Mit dieser Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Artikel 9 der Verordnung Nr. 3677/86 gültig ist, obwohl er für die Inanspruchnahme des Ersatzes durch äquivalente Waren eine zusätzliche Voraussetzung — die Zugehörigkeit zur selben Tarifstelle — aufstellt, von der in Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1999/85 nicht die Rede ist. Nach Ansicht des Tribunal d'instance de Lille könnte hierin ein Verstoß gegen den Grundsatz der Rangordnung der Normen liegen, der zur Ungültigkeit des Artikels 9 führen würde.

20. Nach der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofes muß die Grundverordnung die wesentlichen Bestandteile der Regelung der betroffenen Materie enthalten, sie braucht jedoch nicht alle Einzelheiten zu regeln; dies kann im Wege des Erlasses von Durchführungsbestimmungen geschehen. „Jedoch muß eine Durchführungsverordnung ... die wesentlichen Regelungen respektieren, die in der Grundverordnung ... getroffen wurden." [13] Überdies „ist eine Durchführungsverordnung, wenn möglich, so auszulegen, daß sie mit den Bestimmungen der Grundverordnung vereinbar ist". [14]

Diese Feststellungen bedeuten nicht, daß die Gemeinschaftsorgane beim Erlaß der Durchführungsvorschriften keinen Handlungsspielraum hätten. Die Durchführungsbestimmungen können die Bestimmungen der Grundnorm konkretisieren, verdeutlichen und entwickeln; sie müssen nur die wesentlichen Festlegungen und Ziele dieser Norm beachten [15].

21. Im vorliegenden Fall besteht kein Zweifel daran, daß die Verordnungen Nrn. 1999/85 und 3677/86 zueinander im Verhältnis von Grundnorm und Durchführungsnorm stehen. [16] Dies ergibt sich völlig klar aus folgenden Tatsachen:

— Gemäß den Begründungserwägungen der Verordnung Nr. 3677/86 bildet die Verordnung Nr. 1999/85 deren Rechtsgrundlage;

13 — Urteile vom 16. Juni 1987 in der Rechtssache 46/86 (Romkes, Slg. 1987, 2671, Randnr. 16), vom 10. Mai 1995 in der Rechtssache C-417/93 (Parlament/Rat, Slg. 1995, I-1185, Randnr. 30) und vom 13. Juli 1995 in der Rechtssache C-156/93 (Parlament/Kommission, Slg. 1995, I-2019, Randnr. 18).

14 — Urteile vom 24. Juni 1993 in der Rechtssache C-90/92 (Dr. Tretter, Slg. 1993, I-3569, Randnr. 11) und vom 10. September 1996 in der Rechtssache C-61/94 (Kommission/Deutschland, Slg. 1996, I-3989, Randnr. 52).

15 — Vgl. die Urteile vom 30. Oktober 1975 in der Rechtssache 23/75 (Rey Soda, Slg. 1975, 1279, Randnrn. 10 bis 14) und vom 27. September 1979 in der Rechtssache 230/78 (Eridania, Slg. 1979, 2749, Randnrn. 7 und 8).

16 — Vgl. Nr. 7 der Schlußanträge des Generalanwalts Van Gerven in der Rechtssache C-291/91, die zum Urteil vom 11. Februar 1993 geführt hat (TVU, Slg. 1993, I-579).

— die Verordnung Nr. 3677/86 wurde im Verfahren nach Artikel 31 der Verordnung Nr. 1999/85 erlassen;

— Artikel 1 Nummer 1 der Verordnung Nr. 3677/86 bezeichnet die Verordnung Nr. 1999/85 ausdrücklich als „Grundverordnung"; im Titel der erstgenannten Verordnung heißt es, sie enthalte „Durchführungsvorschriften zu" der letztgenannten Verordnung.

22. Soweit Artikel 9 der Verordnung Nr. 3677/86 die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme des Ersatzes durch äquivalente Waren im Rahmen des Verfahrens des aktiven Veredelungsverkehrs festlegt, muß er daher die wesentlichen Normierungen von Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1999/85 in Verbindung mit den für die Entscheidung über die Gleichartigkeit der Waren geltenden Kriterien beachten. Im Verhältnis zu dieser Vorschrift nimmt Artikel 9 zwei Präzisierungen vor: Zum einen stellt er klar, daß unter Qualität die Handelsqualität und unter Beschaffenheit die technischen Merkmale zu verstehen sind; zum anderen schreibt er vor, daß die Ersatzwaren zur selben Tarifstelle des Gemeinsamen Zolltarifs gehören müssen. Die erstgenannte Präzisierung erweist sich als völlig rechtmäßige Entfaltung der Vorschrift der Verordnung Nr. 1999/85 und ist hier nicht streitig. Was dagegen die zweite in Artikel 9 vorgenommene Präzisierung betrifft — Zugehörigkeit der Waren zur selben Tarifstelle —, so wird in dieser Rechtssache darüber gestritten, ob es sich um eine nähere Erläuterung der Verordnung Nr. 1999/85 oder aber um eine von der genannten Vorschrift aufgestellte zusätzliche, von Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1999/85 nicht ins Auge gefaßte Voraussetzung für die Zulassung des Ersatzes durch äquivalente Waren handelt.

23. Eridania macht geltend, die Forderung, daß die Waren zur selben Tarifstelle gehören müßten, stelle eine neue Bedingung dar, die durch Artikel 9 aus dem Nichts heraus eingeführt worden sei und nicht als Präzisierung der in der Verordnung Nr. 1999/85 als Voraussetzungen für die Zulässigkeit des Ersatzes durch äquivalente Waren aufgestellten Kriterien der Qualität und der Beschaffenheit ausgelegt werden könne. Überdies sei das Kriterium der Zuordnung zu einer bestimmten Tarifstelle einschränkender als die Kriterien der Qualität und der Beschaffenheit der Waren, da die tarifliche Einstufung der Erfassung der Ware im Hinblick auf die Erhebung der Einfuhrabgaben sowie der Kontrolle der innergemeinschaftlichen Warenbewegungen zu statistischen Zwecken diene. Dagegen seien die Kriterien der Qualität und der Beschaffenheit der Waren wirtschaftlicher Natur, was im Einklang mit dem Ziel des Verfahrens des aktiven Veredelungsverkehrs stehe.

Auch die französische Regierung hält Artikel 9 der Verordnung Nr. 3677/86 für ungültig, da er die Zugehörigkeit der Waren zur selben Tarifstelle als zusätzliche, über die in der Verordnung Nr. 1999/85 aufgestellten Voraussetzungen für die Zulassung des Ersatzes durch äquivalente Waren hinausgehende Bedingung einführe.

24. Meines Erachtens kann dem Vorbringen der Firma Eridania und der französischen Regierung, daß Artikel 9 der Verordnung Nr. 3677/86 wegen Verstoßes gegen den Grundsatz der Rangordnung der Normen ungültig sei, nicht gefolgt werden. Artikel 9 präzisiert die in der Verordnung Nr. 1999/85 für die Inanspruchnahme des Ersatzes durch äquivalente Waren aufgestellten Bedingungen unter Beachtung der wesentlichen Regelungen dieser Verordnung und ermöglicht ihre wirksame Anwendung, ohne die Grenzen des Handlungsspielraums zu überschreiten, über den die Gemeinschaftsorgane für den Erlaß von Durchführungsvorschriften verfügen. Meiner Meinung nach erlaubt Artikel 9 zweifelsfrei diese Auslegung, die ihn als mit Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1999/85 in Einklang stehend erweist [17], und zwar aus den Gründen, die ich nach den beiden folgenden Vorbemerkungen darlegen werde.

25. Bei der Prüfung der Frage nach der etwaigen Ungültigkeit von Artikel 9 der Verordnung Nr. 3677/86 ist zu berücksichtigen, daß die Rechtmäßigkeit einer normativen Gemeinschaftshandlung nach Maßgabe der bei ihrem Erlaß obwaltenden Umstände zu beurteilen ist und nicht von später eingetretenen Tatsachen und Umständen abhängig ist [18]. Außerdem ist die Gültigkeit einer normativen Gemeinschaftshandlung aus allgemeiner Sicht zu beurteilen und nicht nach Maßgabe ihrer Auswirkungen auf einen bestimmten wirtschaftlichen Sektor oder ihrer Folgen für einen beschränkten Kreis von Wirtschaftsteilnehmern.

Im vorliegenden Fall bedeutet die erste dieser beiden Feststellungen, daß die Gültigkeit des in Rede stehenden Artikels 9 nach Maßgabe der bei seinem Erlaß obwaltenden Umstände zu beurteilen ist und nicht nach Maßgabe der Auswirkungen, die die Änderung der Zollnomenklatur durch die Verordnung Nr. 2658/87 auf die Anwendung dieser Vorschrift auf den aktiven Veredelungsverkehr im Verhältnis zwischen Rohrzucker und Rübenzucker hatte. Die zweite Feststellung besagt, daß die Gültigkeit von Artikel 9 unter Berücksichtigung aller Wirtschaftssektoren zu beurteilen ist und nicht lediglich im Hinblick auf die Auswirkungen dieser Bestimmung auf den aktiven Veredelungsverkehr im Zuckersektor.

26. Nach diesen beiden Vorbemerkungen werde ich mich jetzt den Gründen zuwenden, die für die Gültigkeit von Artikel 9 der Verordnung Nr. 3677/86 sprechen.

27. In erster Linie meine ich, daß das Kriterium der Zugehörigkeit zur selben Tarifstelle die Kriterien der technischen Merkmale und der Handelsqualität präzisiert und entfaltet. Der Rückgriff auf die tarifliche Einstufung bietet den Zollbehörden ein klares und unzweideutiges Kriterium, das sich leicht anwenden läßt, wenn es darum geht, ob die eingeführte Ware und die zur Herstellung des im Rahmen des Verfahrens des aktiven Veredelungsverkehrs ausgeführten Ersatzerzeugnisses verwendete Gemeinschaftsware äquivalent sind. Daß der Gesetzgeber dieses Kriterium gewählt hat, erscheint logisch, da jede Zollnomenklatur eine Auflistung von Waren enthält, die hauptsächlich nach Maßgabe von deren Merkmalen, Zusammenset-

17 — Die Gemeinschaftsrechtsprechung räumt derjenigen Auslegung der Durchführungsvorschriften den Vorrang ein, die diese als mit den Grundnormen vereinbar erweist. Ich verweise auf die oben (Fußnote 13) angeführten Urteile.

18 — Vgl. u. a. Urteile vom 7. Februar 1983 in der Rechtssache 40/72 (Schroeder, Slg. 1973, 125, Randnr. 14) und vom 13. Juni 1972 in den verbundenen Rechtssachen 9/71 und 11/71 (Compagnie d'approvisionnement/Kommission, Slg. 1972, 391, Randnr. 39).

zung und Zweckbestimmung erstellt wurde [19].

Überdies enthält der Zolltarif Regeln, die die Einstufung der Waren in die angemessene Position oder Unterposition erleichtern sollen.

Infolgedessen stellt der Rückgriff auf die tarifliche Einstufung eine Präzisierung der Kriterien der Beschaffenheit und der Qualität der Ware dar, die die praktische Anwendung dieser Kriterien erleichtern soll und voll im Einklang mit dem Ziel von Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1999/85 steht, eine mißbräuchliche Inanspruchnahme des Ersatzes durch äquivalente Waren dadurch zu verhindern, daß die Identität zwischen der eingeführten Ware und der äquivalenten Gemeinschaftsware gefordert wird, die als Veredelungserzeugnis wieder ausgeführt wird.

28. Zweitens stellt das Verfahren des aktiven Veredelungsverkehrs eine Ausnahme von der Regel der Überführung in den freien Warenverkehr unter Entrichtung von Einfuhrabgaben dar, die für aus Drittländern stammende, in das Zollgebiet der Gemeinschaft eingeführte Waren gilt; seinerseits erweist sich der Ersatz durch äquivalente Waren als Ausnahme von der für das aktive Veredelungsverfahren geltenden allgemeinen Regel des Ersatzes durch identische Waren. Dieser Umstand rechtfertigt es zweifellos, den Rückgriff auf den Ersatz durch äquivalente Waren Kriterien zu unterwerfen, die eine strikte Anwendung zu gewährleisten vermögen. In diesem Sinne meine ich, daß das Erfordernis der Zugehörigkeit zur selben tariflichen Unterposition das einzige objektive Kriterium für die Entscheidung darüber ist, ob Gemeinschaftsware und eingeführte Waren die gleiche Beschaffenheit und die gleiche Handelsqualität aufweisen, d. h. hinreichend gleichartig sind, um einen äquivalenten Ersatz zu erlauben. Würde man nicht auf die tarifliche Einstufung zurückgreifen, so würden sich für die Zollbehörden bei der in jedem Einzelfall zu treffenden Entscheidung darüber, ob zwischen eingeführter Ware und Gemeinschaftserzeugnis eine Äquivalenz besteht, zahllose Schwierigkeiten ergeben.

29. Drittens gestattet es Artikel 2 Absatz 4 der Verordnung Nr. 1999/85, im Verfahren nach Artikel 31 Maßnahmen zu treffen, die die Inanspruchnahme des Ersatzes durch äquivalente Waren untersagen oder einschränken. Ebenso kann sich eine solche Einschränkung des Ersatzes durch äquivalente Waren aus anderen Vorschriften des Gemeinschaftsrechts ergeben. Im vorliegenden Fall entfiel die Möglichkeit, im Verhältnis zwischen Rohrzucker und Rübenzucker einen äquivalenten Ersatz vorzunehmen, durch die Änderung der Zollnomenklatur aufgrund der Verordnung Nr. 2658/87.

Wenn im übrigen Artikel 2 Absatz 4 der Verordnung Nr. 1999/85 den Gemeinschaftsorganen einen beachtlichen Spielraum für den Erlaß von Durchführungsvorschriften beläßt, die den Ersatz durch äquivalente Waren untersagen oder einschränken, so müssen die diesen Organen bei der Durchführung zustehenden Befugnisse erst recht die Möglichkeit einschließen, die Kriterien

19 — Vgl. C. -J. Berr und H. Tremeau, a. a. O., S. 119.

zu spezifizieren, die die Verordnung Nr. 1999/85 für die Äquivalenz zwischen eingeführtem Erzeugnis und ersatzweise ausgeführter Genmeinschaftsware aufstellt.

30. Schließlich führt die systematische und historische Auslegung zu dem Schluß, daß das Kriterium der tariflichen Einstufung im Zollrecht der Gemeinschaft ganz allgemein herangezogen wird, wenn es darum geht, über die Gleichartigkeit oder Äquivalenz von Waren zu entscheiden.

31. So greift Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung Nr. 3677/86, was die wirtschaftlichen Voraussetzungen im Rahmen des aktiven Veredelungsverkehrs angeht, für die Entscheidung darüber, ob die in der Gemeinschaft hergestellten Waren mit bestimmten Einfuhrwaren vergleichbar sind, auf die gleichen Kriterien zurück wie Artikel 9, nämlich tarifliche Einordnung, Handelsqualität und Beschaffenheit (technische Merkmale). Artikel 552 der Verordnung Nr. 2454/93 übernimmt diese Regelung.

32. Weiterhin gestattete Artikel 24 der Richtlinie 69/73/EWG [20], die den aktiven Veredelungsverkehr vor Inkrafttreten der Verordnung Nr. 1999/85 regelte, den Ersatz durch äquivalente Waren bei Ersatzerzeugnissen, „welche durch die Veredelung von Waren entstanden sind, die mit den eingeführten Waren in ihrer Beschaffenheit, ihren Eigenschaften und ihren technischen Merkmalen übereinstimmen". Artikel 2 Absatz 2 der Richtlinie 75/349/EWG sah vor [21], daß „die Ersatzwaren ... derselben Tarifstelle wie die Einfuhrwaren zuzuordnen seien [müssen]"; weiter hieß es dort: „Sie müssen dieselbe Handelsqualität wie die Einfuhrwaren haben und dieselben technischen Merkmale besitzen."

Die auf die Verordnung Nr. 1999/85 folgende Regelung des aktiven Veredelungsverkehrs arbeitet weiterhin mit dem Kriterium der zolltariflichen Einordnung. Dies gilt für Artikel 10 der Verordnung Nr. 2228/91 und Artikel 569 der Verordnung Nr. 2454/93, der Artikel 115 des Gemeinsamen Zollkodex durchführt und dessen Wortlaut mit dem von Artikel 2 der Verordnung Nr. 1999/85 übereinstimmt.

33. Das Kriterium der zolltariflichen Einstufung wurde und wird auch im Rahmen der zollrechtlichen Regelung des passiven Veredelungsverkehrs verwendet, die es mit der im Verhältnis zum aktiven Veredelungsverkehr umgekehrten Situation zu tun hat. Das Verfahren des passiven Veredelungsverkehrs gestattet die vorübergehende Ausfuhr von Gemeinschaftswaren zu dem Zweck, sie einer veredelnden Verarbeitung zu unterziehen und die hieraus hervorgehenden Erzeugnisse unter völliger oder teilweiser Befreiung von Einfuhrabgaben in den freien Verkehr zu überführen [22]. Für den passiven Veredelungsverkehr gilt der allgemeine Grundsatz

20 — Richtlinie 69/73/EWG des Rates vom 4. März 1969 zur Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften über den aktiven Veredelungsverkehr (ABl. L 58. S. 1).

21 — Richtlinie der Kommission vom 26. Mai 1975 zur Regelung des Ersatzes durch äquivalente Waren und der vorzeitigen Ausfuhr im Rahmen des äquivalenten Veredelungsverkehrs (ABl. L 156, S. 25).

22 — Vgl. J. -F. Durand: „Régimes douaniers économiques. Régimes de transformation à l'exportation", *Juris-classeur Europe*, Heft 543, 1995.

des Ersatzes durch identische Waren, denn es geht hier um die Wiedereinfuhr des Ersatzerzeugnisses, das durch die veredelnde Bearbeitung, der die vorübergehend aus der Gemeinschaft ausgeführte Gemeinschaftsware unterzogen worden war, gewonnen wurde. Das Gemeinschaftsrecht gestattet jedoch ausnahmsweise den Ersatz durch äquivalente Waren im Rahmen des Standard-Austausch-Verkehrs. In diesem Fall tritt an die Stelle des identischen Erzeugnisses eine aus einem Drittland eingeführte Ware, das sogenannte „Ersatzerzeugnis". Um diesen Standardaustausch zu ermöglichen, bestimmten Artikel 19 der Verordnung (EWG) Nr. 2473/86 [23] und später Artikel 155 des Zollkodex der Gemeinschaft, daß die vorübergehend ausgeführten Gemeinschaftswaren und die Ersatzerzeugnisse „zolltariflich ebenso eingereiht werden und die gleiche Handelsqualität und technische Beschaffenheit besitzen [müssen] wie die Ware der vorübergehenden Ausfuhr".

34. Wie man sieht, geht das Kriterium der zolltariflichen Einstufung unmittelbar auf die Grundnormen zurück, die im Rahmen der Regelung des passiven Veredelungsverkehrs für den Standard-Austausch-Verkehr galten. Diese Gesetzgebungstechnik ist ohne Zweifel zweckmäßiger als die bei der Regelung des aktiven Veredelungsverkehrs angewandte; sie vermeidet, daß sich Fragen stellen, wie sie das vorlegende Gericht in unserem Fall aufgeworfen hat. Die Wiedereinbeziehung des Kriteriums der zolltariflichen Einstufung in die den passiven Veredelungsverkehr regelnden Grundnormen bestätigt nun aber, daß die Konkretisierung der Kriterien für die Zulässigkeit des Ersatzes durch äquivalente Waren im Verfahren des aktiven Veredelungsverkehrs, wie sie Artikel 9 der Verordnung Nr. 3677/86 vorgenommen hat, mit Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1999/85 vereinbar ist, da die Ähnlichkeit zwischen beiden wirtschaftspolitischen Zollregelungen den Rückgriff auf die gleichen Kriterien für die Beantwortung der Frage nach der Äquivalenz zwischen Gemeinschaftsware und eingeführter Ware rechtfertigt. Auf dem Gebiet des aktiven Veredelungsverkehrs hat sich der Gemeinschaftsgesetzgeber dafür entschieden, die Voraussetzungen für den Ersatz durch äquivalente Waren in der Grundnorm knapp zu umreißen und sie in Artikel 9 der Verordnung Nr. 1999/85 zu konkretisieren und zu entfalten, während beim passiven Veredelungsverkehr diese Voraussetzungen sämtlich in der Grundnorm geregelt wurden.

35. Nach alledem bin ich der Auffassung, daß Artikel 9 der Verordnung Nr. 3677/86 gültig und mit Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1999/85 vereinbar ist, da die Heranziehung des Kriteriums der zolltariflichen Einstufung bei der Inanspruchnahme des Ersatzes durch äquivalente Waren im Rahmen der Regelung des aktiven Veredelungsverkehrs die in der letztgenannten Verordnung aufgestellten Kriterien präzisiert und entwickelt.

Zur zweiten Frage

36. Mit dieser Vorlagefrage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Artikel 9 der Verordnung Nr. 3677/86 dadurch gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstößt,

23 — Verordnung des Rates vom 24. Juli 1986 über den passiven Veredelungsverkehr und den Standard-Austausch-Verkehr (ABl. L 212, S. 1).

daß er im Hinblick auf die Zulassung der Inanspruchnahme des Ersatzes durch äquivalente Waren das Kriterium der zolltariflichen Einstufung einführt.

37. Da die genannte Vorschrift, wie festgestellt, der in Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1999/85 getroffenen Regelung angepaßt ist, würde ihre etwaige Vereinbarkeit mit dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit auch diese Bestimmung der Grundverordnung berühren, die ihr als Basis dient, denn die Möglichkeit, die tarifliche Einstufung als Kriterium für die Zulässigkeit des Ersatzes durch äquivalente Waren zu verwenden, wird aus ihr abgeleitet. Der Frage des vorlegenden Gerichts liegt somit die Frage zugrunde, ob dieses Kriterium mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vereinbar ist.

38. Eridania macht geltend, das Kriterium der zolltariflichen Einstufung sei ungeeignet zur Erreichung des Zieles, Mißbräuche bei der Inanspruchnahme des Verfahrens des aktiven Veredelungsverkehrs zu verhindern, das dazu bestimmt sei, die Ausfuhr der Gemeinschaftsunternehmen zu fördern. Dieses Kriterium sei rein verwaltungstechnisch-statistischer, nicht aber wirtschaftlicher Natur; seine Verwendung habe den zuckerverarbeitenden Gemeinschaftsunternehmen unverhältnismäßige Opfer auferlegt und ihre Wettbewerbsfähigkeit auf dem Weltmarkt beeinträchtigt. Jedenfalls verpflichte der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit dazu, dem genannten Kriterium lediglich Hinweischarakter zuzubilligen, so daß seine Erfüllung eine hinreichende, jedoch keine erforderliche Voraussetzung für die Inanspruchnahme des Ersatzes durch äquivalente Waren darstelle.

39. Auch die französische Regierung meint, das Kriterium der zolltariflichen Einstufung verletze den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, da es nicht geeignet sei, das Ziel des Systems des aktiven Veredelungsverkehrs zu verwirklichen, nämlich die Ausfuhren der Gemeinschaftsunternehmen zu fördern, wenn die notwendigen wirtschaftlichen Voraussetzungen vorlägen, damit den Gemeinschaftserzeugern kein Schaden entstehe. Die französische Regierung legt im einzelnen die Gründe dar, aus denen sie der Ansicht ist, das Kriterium der zolltariflichen Einstufung habe den aktiven Veredelungsverkehr im Verhältnis zwischen Rohrzucker und Rübenzucker verhindert, ohne daß hierfür irgendein mit den Erfordernissen der gemeinsamen Agrarpolitik oder der Handelspolitik der Gemeinschaft zusammenhängender wirtschaftlicher Grund bestehe.

40. Meines Erachtens kann diesem Vorbringen von Eridania und der französischen Regierung nicht gefolgt werden.

41. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes „dürfen die Handlungen der Gemeinschaftsorgane nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der zu den allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts gehört, nicht die Grenzen dessen überschreiten, was zur Erreichung der mit der fraglichen Regelung zulässigerweise verfolgten Ziele geeignet und erforderlich ist. Dabei ist, wenn mehrere geeignete Maßnahmen zur Auswahl stehen, die am wenigsten belastende zu wählen; ferner müssen die verursachten Nachteile in angemessenem

Verhältnis zu den angestrebten Zielen stehen." [24] Verfügt der Gemeinschaftsgesetzgeber über einen Ermessensspielraum, so kann nur die offensichtliche Unangemessenheit einer Maßnahme im Hinblick auf das von dem betreffenden Gemeinschaftsorgan verfolgte Ziel ihre Rechtmäßigkeit beeinträchtigen [25].

42. Die in den Artikeln 9 der Verordnung Nr. 3677/86 aufgestellten Kriterien sollen eine strikte Anwendung der Ausnahmeregelung gewährleisten, die der Ersatz durch äquivalente Waren innerhalb des Verfahrens des aktiven Veredelungsverkehrs darstellt. Ein solcher Ersatz ist nur möglich, wenn zwischen der eingeführten Ware und der als Ersatzerzeugnis ausgeführten Gemeinschaftsware ein hoher Ähnlichkeitsgrad besteht. Dieses Äquivalenzerfordernis ist dazu bestimmt, zwei gegenläufige Interessen miteinander in Einklang zu bringen:

— einerseits den Wunsch der exportierenden Gemeinschaftsunternehmen, ihr Produktionsverfahren so stark wie möglich zu vereinfachen, ohne genötigt zu sein, „identische" Waren wiederauszuführen;

— andererseits die Interessen der Gemeinschaftserzeuger, durch die Einfuhr von Nichtgemeinschaftswaren im Verfahren des aktiven Veredelungsverkehrs keinen schweren Schaden zu erleiden.

43. Um ein angemessenes Gleichgewicht zwischen diesen beiden einander entgegengesetzten Interessen zu schaffen, bedarf es des Rückgriffs auf objektive, leicht anwendbare Kriterien. In diesem Sinne glaube ich, daß das Kriterium der zolltariflichen Einstufung geeignet ist, diese Funktion zu erfüllen, und daß es mit den Zielen in Einklang steht, die die Regelung des aktiven Veredelungsverkehrs verfolgt. Überdies ist nicht nachgewiesen, daß es ein anderes, alternatives Kriterium gäbe, das es gestatten würde, im Verfahren des Ersatzes durch äquivalente Waren ein gleiches Maß an Genauigkeit zu erzielen. Die Identität der Tarifstelle stellt somit eine notwendige Bedingung für den Ersatz durch äquivalente Waren dar, allerdings keine hinreichende, denn die Waren müssen außerdem die gleichen technischen Merkmale und die gleiche Handelsqualität aufweisen.

Jedenfalls ist das Kriterium der zolltariflichen Einstufung für die Erreichung der Ziele, die mit dem im Rahmen des Verfahrens des aktiven Veredelungsverkehr praktizierten System des Ersatzes durch äquivalente Waren angestrebt werden, nicht offensichtlich ungeeignet; der Gemeinschaftsgesetzgeber kann daher kraft des seiner politischen Verantwortung entsprechenden Beurteilungsspielraums hierauf zurückgreifen, ohne gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu verstoßen.

44. Wie die Kommission ausgeführt hat, ändert die Tatsache, daß eine bestimmte

24 — Urteile vom 29. Februar 1996 in den verbundenen Rechtssachen C-296/93 und C-307/93 (Frankreich und Irland/Kommission, Slg. 1996, I-795, Randnr. 30) und vom 5. Oktober 1994 in den verbundenen Rechtssachen C-133/93, C-300/93 und C-362/93 (Crispoltoni u. a., Slg. 1994, I-4863, Randnr. 41).

25 — Urteile vom 5. Oktober 1994 in der Rechtssache C-280/93 (Deutschland/Rat, Slg. 1994, I-4973, Randnr. 90) und vom 13. November 1990 in der Rechtssache C-331/88 (Fedesa u. a., Slg. 1990, I-4023, Randnr. 14).

Gruppe von Wirtschaftsteilnehmern, hier die zuckerexportierenden Gemeinschaftsunternehmen, während eines bestimmten Zeitraums durch die Verwendung des Kriteriums der zolltariflichen Einstufung in besonderer Weise betroffen waren, nichts an diesem Ergebnis. Wie der Gerichtshof festgestellt hat [26], kann der Umfang der Verpflichtung der Gemeinschaftsorgane, darüber zu wachen, daß die den Wirtschaftsteilnehmern auferlegten Belastungen nicht das Maß dessen übersteigen, was erforderlich ist, um das gesteckte Ziel zu erreichen, nicht an der besonderen Situation eines bestimmten Kreises von Wirtschaftsteilnehmern gemessen werden. Die Auswirkungen der Heranziehung des Kriteriums der zolltariflichen Einstufung auf die Interessen der zuckerexportierenden Gemeinschaftsunternehmen kann auch nicht als diskriminierend angesehen werden.

45. Ich bin daher der Auffassung, daß das durch Artikel 9 der Verordnung Nr. 3677/86 bezüglich der Möglichkeit des Ersatzes durch äquivalente Waren eingeführte Kriterium der zolltariflichen Einstufung nicht gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstößt.

Zur dritten Frage

46. Mit dieser dritten Frage ersucht das vorlegende Gericht um Entscheidung darüber, ob Artikel 9 der Verordnung Nr. 3677/86 mit der Einführung des Kriteriums der zolltariflichen Einstufung die Grundsätze des Vertrauensschutzes und der Rechtssicherheit insofern verletzt hat, als sich hieraus die Unmöglichkeit ergab, vom 1. Januar 1989 bis zum 1. Januar 1992 im Verhältnis zwischen Rohrzucker und Rübenzucker den Ersatz durch äquivalente Waren in Anspruch zu nehmen.

47. Der Grundsatz des Vertrauensschutzes gehört nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes zu den tragenden Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts. Die Wirtschaftsteilnehmer dürfen jedoch nicht auf die Aufrechterhaltung einer Situation vertrauen, die im Rahmen des Beurteilungsspielraums der Gemeinschaftsorgane geändert werden kann [27]. Auf dem Gebiet des Agrarrechts hat der Gerichtshof wiederholt festgestellt, daß die Wirtschaftsteilnehmer kein Recht auf Beibehaltung eines Vorteils geltend machen können, der sich für sie aus der Errichtung der gemeinsamen Marktorganisation ergibt und in dessen Genuß sie zu einem bestimmten Zeitpunkt gelangt sind [28].

48. Meines Erachtens stellt die sich aus dem durch Artikel 9 der Verordnung Nr. 3677/86 eingeführten Kriterium der zolltariflichen Einstufung sowie aus der Änderung der Zollnomenklatur durch die Verordnung Nr. 2658/87 ergebende Unmöglichkeit, im Verhältnis zwischen Rohrzucker und Rübenzucker den Ersatz durch äquivalente Waren

26 — Urteile vom 24. Oktober 1973 in der Rechtssache 5/73 (Balkan, Slg. 1973, 1091, Randnr. 22) und vom 18. März 1980 in den verbundenen Rechtssachen 154/78, 205/78, 206/78, 226/78, 227/78, 228/78, 263/78, 264/78, 31/79, 39/79, 83/79 und 85/79 (Valsabbia u. a./Kommission, Slg. 1980, 907, Randnr. 118).

27 — Vgl. u. a. Urteile vom 14. Juli 1994 in der Rechtssache C-353/92 (Griechenland/Rat, Slg. 1994, I-3411) und vom 14. Februar 1990 in der Rechtssache C-350/88 (Delacre u. a./Kommission, Slg. 1990, I-395).

28 — Urteile Crispoltoni u. a. (a. a. O., Randnr. 58) und Delacre u. a./Kommission (a. a. O., Randnr. 34).

in Anspruch zu nehmen, keinen Verstoß gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes dar. Die Wirtschaftsteilnehmer sind weder durch die Vorschriften des Gemeinschaftsrechts noch durch das Verhalten der Gemeinschaftsorgane veranlaßt worden, darauf zu vertrauen, daß die Möglichkeit der Inanspruchnahme des Ersatzes durch äquivalente Waren im Verhältnis zwischen Rübenzucker und Rohrzucker auf unbestimmte Zeit aufrechterhalten werden würde. Der Umstand, daß diese Möglichkeit bis zum 31. Dezember 1987 bestand, gestattete ihnen nicht, darauf zu vertrauen, daß sie auch weiterhin bestehen bleiben würde. Der Ersatz durch äquivalente Waren stellt eine Ausnahme von der allgemeinen Regel dar, daß im Rahmen des aktiven Veredelungsverkehrs der Ersatz durch identische Waren erfolgen muß; von einem berechtigten Vertrauen auf die Beibehaltung von Ausnahmesituationen kann schwerlich die Rede sein. Auch die Tatsache, daß eine Ausnahmesituation später durch einen Rechtsetzungsakt der Gemeinschaft wiederhergestellt wurde — wie dies hier durch die Verordnung Nr. 3709/92 geschehen ist, die mit Wirkung vom 1. Januar 1992 die Möglichkeit des Ersatzes durch äquivalente Waren im Verhältnis zwischen Rohrzucker und Rübenzucker wieder eingeführt hat —, gestattet es den Betroffenen nicht, ein berechtigtes Vertrauen auf die Aufrechterhaltung dieser Situation geltend zu machen. Dieser Umstand erlaubt es den Wirtschaftsteilnehmern nicht, sich auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes zu berufen, um ein wohlerworbenes Recht auf Aufrechterhaltung dieses Vorteils geltend zu machen.

49. Zudem machte es die Heranziehung des Kriteriums der zolltariflichen Einstufung jedem umsichtigen und erfahrenen Wirtschaftsteilnehmer möglich, vorauszusehen, daß die Änderung der Zollnomenklatur der Inanspruchnahme des Ersatzes durch äquivalente Waren im Verhältnis zwischen Rohrzucker und Rübenzucker entgegenstehen würde, wenn beide Erzeugnisse unterschiedlichen Unterpositionen zugewiesen werden sollten. Die Wirtschaftsteilnehmer können sich daher nicht auf eine Verletzung ihres berechtigten Vertrauens berufen, wenn diese Situation eingetreten ist [29].

50. Der Grundsatz der Rechtssicherheit, der ebenfalls Bestandteil der Gemeinschaftsrechtsordnung ist, verlangt nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes, daß Regelungen, mit denen den Abgabenpflichtigen Lasten auferlegt werden, klar und deutlich sind, damit diese ihre Rechte und Pflichten eindeutig erkennen und die geeigneten Maßnahmen treffen können und damit die Richter die Beachtung des Grundsatzes sichern können [30].

51. Artikel 9 der Verordnung Nr. 3677/86, der das Kriterium der zolltariflichen Einstufung aufstellt, genügt meiner Meinung nach den Erfordernissen des Grundsatzes der Rechtssicherheit, da er es den Wirtschaftsteilnehmern ermöglicht, sich Kenntnis darüber zu verschaffen, ob es im Rahmen des Verfahrens des aktiven Veredelungsverkehrs möglich ist, im Verhältnis zwischen zwei Waren das Recht auf Ersatz durch äquivalente Waren in Anspruch zu nehmen. Die

29 — Urteile vom 11. März 1987 in der Rechtssache 265/85 (Van den Bergh und Jurgens/Kommission, Slg. 1987, 1155, Randnr. 44) und Delacre u. a./Kommission (a. a. O., Randnr. 37).

30 — Urteile vom 9. Juli 1981 in der Rechtssache 169/80 (Gondrand, Slg. 1981, 1931), vom 21. Mai 1988 in der Rechtssache 257/86 (Kommission/Italien, Slg. 1988, 3249, Randnr. 12) und vom 22. Februar 1989 in den verbundenen Rechtssachen 92/87 und 93/87 (Kommission/Frankreich und Vereinigtes Königreich, Slg. 1989, 405, Randnr. 22).

Änderung der Zollnomenklatur kann das Ergebnis modifizieren, das aus der Anwendung des Kriteriums der zolltariflichen Einstufung resultiert, bedeutet aber nicht, wie Eridania behauptet, daß sich die Voraussetzungen für den Ersatz durch äquivalente Waren in mehrdeutiger und unklarer Weise änderten. Mehr noch, die Wirtschaftsteilnehmer hatten hinreichende Zeit vorher Kenntnis davon erlangt, daß sich die Nomenklatur des Gemeinsamen Zolltarifs durch die Anwendung des von der Gemeinschaft durch den Beschluß 87/369 geschlossenen Internationalen Abkommens über das Harmonisierte System zur Bezeichnung und Codierung der Waren mit Wirkung vom 1. Januar 1988 ändern würde.

52. Der Erlaß der Verordnung Nr. 3709/92, die mit Wirkung vom 1. Januar 1992 ausnahmsweise im Verhältnis zwischen Rohrzucker und Rübenzucker den Ersatz durch äquivalente Waren gestattet, verstößt ebensowenig gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit, da sich in ihm klar und deutlich eine vom Gemeinschaftsgesetzgeber getroffene Entscheidung widerspiegelt.

53. Infolgedessen verstößt Artikel 9 der Verordnung Nr. 3677/86, indem er für den Ersatz durch äquivalente Waren das Kriterium der zolltariflichen Einstufung aufstellt, weder gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes noch gegen den der Rechtssicherheit.

Schlußbemerkung

54. Die bisherigen Überlegungen machen deutlich, daß die Prüfung in der vorliegenden Rechtssache nichts ergeben hat, was die Gültigkeit von Artikel 9 der Verordnung Nr. 3677/86 berühren könnte.

55. Ich muß allerdings gestehen, daß mir das Verbot des Ersatzes durch äquivalente Waren im Verhältnis zwischen Rohrzucker und Rübenzucker, wie es für den Zeitraum vom 1. Januar 1988 bis zum 31. Dezember 1992 galt, nicht sonderlich logisch erscheint, wenn man bedenkt, daß dieser Ersatz vor und nach diesem Zeitraum zulässig war und ist. Dieser Umstand ist in weitem Maße auf ein unzulängliches Funktionieren des Gesetzgebungsprozesses der Gemeinschaft zurückzuführen. Die nötige Änderung der für das Verfahren des aktiven Veredelungsverkehrs geltenden Vorschriften erfolgte nicht zum geeigneten Zeitpunkt, nämlich vor dem Inkrafttreten der durch die Verordnung Nr. 2658/87 eingeführten neuen Zollnomenklatur.

56. Die Rechtsänderung geschah 1992 mit dem Erlaß der Verordnung Nr. 3709/92, die am 1. Januar 1993 in Kraft getreten ist, deren Bestimmungen über die Zulässigkeit des Ersatzes durch äquivalente Waren im Verhältnis zwischen Rohrzucker und Rübenzukker jedoch rückwirkend zum 1. Januar 1992 anwendbar waren. Ungeachtet der sechsten Begründungserwägung der Verordnung Nr. 3709/92 scheint die Einführung einer neuen Regelung über die Versorgung der Raffinerien der Gemeinschaft mit Rohrzukker, worauf die französische Regierung hinweist, nicht der Grund für die Einführung einer Ausnahmebestimmung gewesen zu sein, die den Ersatz durch äquivalente Waren im Verhältnis zwischen Rohrzuker und Rübenzucker gestattet. Ich neige zu der

Annahme, daß diese Änderung eingeführt wurde, als die Gemeinschaftsorgane erfuhren, vor welches Problem die Zuckerunternehmen der Gemeinschaft durch die neue Zollnomenklatur gestellt werden würden.

57. Die französische Regierung hat in ihren mündlichen Ausführungen bemerkt, die Probleme der Zuckerunternehmen, die von 1988 bis 1992 dadurch betroffen waren, daß der Ersatz durch äquivalente Waren nicht mehr möglich war, ließen sich durch die Ungültigerklärung der Verordnung Nr. 3709/92 lösen, denn diese habe der Zulassung des Ersatzes durch äquivalente Waren rückwirkende Kraft lediglich für das Jahr 1992 verliehen, hätte dies jedoch mit Wirkung von 1988 tun müssen. Abgesehen davon, daß das vorlegende Gericht die Gültigkeit dieser Verordnung nicht in Frage stellt, entbehrt die Auffassung der französischen Regierung jeglicher Grundlage.

58. Die französische Regierung und Eridania tragen weiterhin vor, das Verbot des Ersatzes durch äquivalente Waren im Verhältnis zwischen Rohrzucker und Rübenzucker verletze das vom Gerichtshof anerkannte [31] Grundrecht auf freie Berufsausübung. Dieses Vorbringen erscheint mir völlig unbegründet, denn der Umstand, daß eine gesetzlich vorgesehene Ausnahme — der Ersatz durch äquivalente Waren — von der für das Verfahren des aktiven Veredelungsverkehrs geltenden allgemeinen Regel des Ersatzes durch identische Waren während eines bestimmten Zeitraums nicht in Anspruch genommen werden konnte, kann keinen derart unverhältnismäßigen und unzumutbaren Eingriff darstellen, daß er die den Zuckerunternehmen zustehende Freiheit der Berufsausübung in ihrem Wesensgehalt antasten würde.

59. Nachdem nunmehr die Antwort auf die Vorlagefragen in ihren Grundzügen feststeht, lassen sich auf der anderen Seite die ernsten Auswirkungen nicht verkennen, die die vom Tribunal d'instance Lille zu gegebener Zeit zu erlassende Entscheidung für die Firma Eridania haben könnte. Dem Gerichtshof steht jedoch im Rahmen der Gemeinschaftsrechtsordnung kein juristischer Mechanismus zur Verfügung, der es ihm gestatten würde, die nachteiligen Folgen zu beseitigen, die sich für die Zuckerindustrie infolge der verspäteten Ingangsetzung und des unsachgemäßen Verlaufs des Gesetzgebungsprozesses der Gemeinschaft ergeben haben. Um die mehr oder weniger sinnvollen Folgen der vom Gemeinschaftsgesetzgeber im Rahmen des Beurteilungsspielraums, über den er bei der Regelung des aktiven Veredelungsverkehrs verfügt, erlassenen Rechtsnormen abzuändern, wäre der Gerichtshof genötigt, die Grenzen zu überschreiten, die allgemein für die Ausübung seiner rechtsprechenden Funktion gelten und insbesondere die Tragweite der Vorabentscheidungen auf den Bereich beschränken, innerhalb dessen sich die Fragen des vorlegenden Gerichts bewegen. In einer Rechtsgemeinschaft ist es unerläßlich, daß jede der Gewalten ihre Funktion ausübt und ihre Verantwortung wahrnimmt, ohne die Tätigkeit der anderen Gewalten zu stören. Jedenfalls kann das vorlegende Gericht nach Maßgabe der Möglichkeiten, die ihm seine heimische Rechtsordnung bietet, und stets unter Beachtung der notwendigen Einheitlichkeit, die die Anwendung des Gemeinschaftsrechts erfordert, die Tragweite der gemeinschaftsrechtlichen Norm nuancieren, über deren Gültigkeit sich der Gerichtshof ausspricht.

31 — Vgl. u. a. Urteile vom 11. Juli 1989 in der Rechtssache 265/87 (Schräder, Slg. 1989, 2237, Randnr. 15) und vom 13. Juli 1989 in der Rechtssache 5/88 (Wachauf, Slg. 1989, 2609, Randnr. 18).

Ergebnis

60. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, die Vorlagefragen des Tribunal d'instance Lille wie folgt zu beantworten:

1) Artikel 9 der Verordnung (EWG) Nr. 3677/86 des Rates vom 24. November 1986 mit Durchführungsvorschriften zu der Verordnung (EWG) Nr. 1999/85 über den aktiven Veredelungsverkehr ist gültig und mit Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1999/85 vereinbar, da die Verwendung des Kriteriums der zolltariflichen Einstufung als Voraussetzung für den Ersatz durch äquivalente Waren im Rahmen des Systems des aktiven Veredelungsverkehrs eine Präzisierung und operative Entwicklung der in der letztgenannten Vorschrift vorgesehenen Kriterien darstellt.

2) Das von Artikel 9 der Verordnung Nr. 3677/86 als Voraussetzung für den Ersatz durch äquivalente Waren eingeführte Kriterium der zolltariflichen Einstufung ist mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vereinbar und zeitigt keine unverhältnismäßige Wirkungen zu Lasten der Wirtschaftsteilnehmer.

3) Indem Artikel 9 der Verordnung Nr. 3677/86 das Kriterium der zolltariflichen Einstufung einführt, verstößt er nicht gegen die Grundsätze des Vertrauensschutzes und der Rechtssicherheit, auch wenn die Änderung der Zollnomenklatur durch die Verordnung Nr. 2658/87 des Rates vom 23. Juli 1987 die Möglichkeit des Ersatzes durch äquivalente Waren im Verhältnis zwischen Rohrzucker und Rübenzucker vom 1. Januar 1988 bis zum 1. Januar 1992 ausschloß.