

chen Regeln hinaus, welche die Einhaltung des Gesamtumfangs des Kontingents und die Beachtung des Grundsatzes der Gleichbehandlung

der Begünstigten sichern sollen. Diese Vorschriften ermächtigen die Staaten nicht, den Verwendungszweck der ihnen zugeteilten Mengen zu regeln.

In der Rechtssache 131/73

betreffend das dem Gerichtshof aufgrund von Artikel 177 EWG-Vertrag von der Strafkammer des Tribunale Trient (Italien) in dem vor diesem Gericht anhängigen Strafverfahren gegen

GIULIO UND ADRIANO GROSOLI

vorgelegte Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung des Artikels 3 der Verordnung (EWG) Nr. 92/68 des Rates vom 23. Januar 1968 über das Gemeinschaftszollkontingent von 22 000 Tonnen Gefrierfleisch von Rindern der Tarifnummer ex 02.01 A II des Gemeinsamen Zolltarifs und des Artikels 2 der Verordnung (EWG) Nr. 110/69 des Rates vom 16. Januar 1969 über die Eröffnung, Aufteilung und Verwaltung des Gemeinschaftszollkontingents für Gefrierfleisch von Rindern der Tarifnummer 02.01 A II a 2 des Gemeinsamen Zolltarifs

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten R. Lecourt, des Kammerpräsidenten M. Sørensen, der Richter R. Monaco, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore (Berichterstatter), H. Kutscher und C. Ó Dálaigh,

Generalanwalt: H. Mayras

Kanzler: A. Van Houtte

folgendes

## URTEIL

### Tatbestand

I — Sachverhalt und Verfahren

Im Rahmen der fünften Zollkonferenz des Allgemeinen Zoll- und Handelsab-

kommens (GATT) ging die Gemeinschaft im Genfer Protokoll vom 16. Juli 1962 die Verpflichtung ein, für die Einfuhr aus dritten Ländern jährlich ein zum Zollsatz von 20 % konsolidiertes Ge-

meinschaftszollkontingent von 22 000 Tonnen Gefrierfleisch von Rindern zu eröffnen.

Der Rat trug dieser Verpflichtung in Artikel 4 Absatz 1 seiner Verordnung Nr. 14/64 vom 5. Februar 1964 über die schrittweise Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für Rindfleisch (ABl. S. 562) Rechnung.

Mit der Verordnung Nr. 92/68 vom 23. Januar 1968 über das Gemeinschaftszollkontingent von 22 000 Tonnen Gefrierfleisch von Rindern der Tarifnummer ex 02.01 A II des Gemeinsamen Zolltarifs (ABl. L 23, S. 2) teilte der Rat dieses Kontingent für das Jahr 1968 auf die Mitgliedstaaten auf. Nach Artikel 3 dieser Verordnung „[verwalten] die einzelnen Mitgliedstaaten ... ihre Quoten nach ihren eigenen Verwaltungsvorschriften“.

Durch die Verordnung Nr. 110/69 vom 16. Januar 1969 über die Eröffnung, Aufteilung und Verwaltung des Gemeinschaftszollkontingents für Gefrierfleisch von Rindern der Tarifnummer 02.01 A II a 2 des Gemeinsamen Zolltarifs (ABl. L 18, S. 1) teilte der Rat dann das im Rahmen des GATT zum Zollsatz von 20 % konsolidierte Gemeinschaftszollkontingent von 22 000 Tonnen für das Jahr 1969 auf die Mitgliedstaaten auf. Artikel 2 dieser Verordnung lautet: „Die Mitgliedstaaten legen für ihre Quoten die Bedingungen für den Zugang zu diesem Zollkontingent fest und verwalten ihre Quoten nach ihren eigenen, namentlich für Zollkontingente geltenden Verwaltungsvorschriften.“

Die Kontingente, die Italien zugeteilt wurden, betrogen für das Jahr 1968 15 000 und für das Jahr 1969 12 000 Tonnen. Ihre Aufteilung erfolgte durch Runderlasse des Außenhandelsministeriums vom 16. Mai 1968 und vom 23. April 1969. Diese Runderlasse sahen u. a. vor, daß das aus Drittländern eingeführte, zum Zollsatz von 20 % konsolidierte und von der Abschöpfung freigestellte Kontingent für Gefrierfleisch von Rin-

dern ausschließlich zum unmittelbaren Verbrauch bestimmt sein durfte.

Aufgrund dieser Ministerialrunderlasse wurde die Kommanditgesellschaft Grosoli mit Sitz in Cadoneghe (Provinz Padua), deren Inhaber die Brüder Giulio und Adriano Grosoli sind, zur Einfuhr von 1 892 000 kg Gefrierfleisch von Rindern für 1968 und von 2 100 000 kg für 1969 aus dem Italien zugeteilten Gemeinschaftszollkontingent ermächtigt. Die Firma verkaufte dieses Fleisch an ihre Stammkunden und teilte dem Ufficio Provinciale per l'Industria, il Commercio e per l'Artigianato (Bezirksbüro für Industrie, Handel und Handwerk) die veräußerte Mengen sowie Namen und Anschrift der Erwerber mit.

Am 12. November 1970 leitete der Steuerfahndungsdienst Trient Ermittlungen über die tatsächliche Verwendung des von den Metzgern und Großhändlern des Bezirks gekauften Rindergefrierfleischs aus dem GATT-Kontingent ein.

Dabei ergab sich, daß in den Jahren 1968 und 1969 25 Abnehmer entgegen den Ministerialrunderlassen eine Gesamtmenge von 20 754 kg der Lieferungen der Firma Grosoli nicht dem unmittelbaren Verbrauch zuführt, sondern zu Rauch- und Pökelfleisch oder zu Wurstwaren verarbeitet hatten.

Daraufhin wurde gegen Giulio und Adriano Grosoli vor der Strafkammer des Tribunale Trient wegen der nachstehenden Straftaten Anklage erhoben:

1. Verstoß gegen die Artikel 110 des italienischen Strafgesetzbuches und 102 des Zollgesetzes Nr. 1424 vom 25. September 1940, weil die Täter gemeinschaftlich handelnd, der erste als Komplementär der Kommanditgesellschaft Grosoli, der zweite als Geschäftsführer, 20 754 kg Gefrierfleisch von Rindern anderen Zwecken als dem unmittelbaren Verbrauch zugeführt und somit einen Betrag von 5 721 245 Lire an Abschöpfungen für Einfuhren aus Drittländern hinterzogen hätten.

2. Verstoß gegen die Artikel 110 des italienischen Strafgesetzbuches, 4 des Gesetzes Nr. 570 vom 31. Juli 1954 und 3 des Gesetzes Nr. 418 vom 20. März 1968, weil sie gemeinschaftlich handelnd und in ihrer vorerwähnten Eigenschaft die Umsatzausgleichsteuer in Höhe von 188 000 Lire hinterzogen hätten, die auf die unter 1 genannte Fleischmenge zu erheben gewesen sei.

Die Strafkammer des Tribunale Trient hat in der Sitzung vom 13. April 1973 gemäß Artikel 177 des EWG-Vertrags das Verfahren ausgesetzt und den Gerichtshof angerufen, über folgende Fragen vorab zu entscheiden:

1. Konnten die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft aufgrund von Artikel 3 der Verordnung (EWG) Nr. 92/68 vom 23. Januar 1968 und von Artikel 2 der Verordnung (EWG) Nr. 110/69 vom 16. Januar 1969 für die ihnen zugewiesenen Quoten einen bestimmten Verwendungszweck vorschreiben?
2. Wenn ja, konnten sie dann im Falle eines Verstoßes gegen den Verwendungszweck durch die begünstigten Importeure gegen diese nach dem Abschöpfungsbetrag bemessene Geldbußen verhängen?

Das Vorabentscheidungsersuchen der Strafkammer des Tribunale Trient ist am 30. April 1973 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

Nach Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft haben die Kommission der Europäischen Gemeinschaften und die beiden Angeklagten des Ausgangsverfahrens am 31. Juli 1973 und die Regierung der Italienischen Republik am 10. August 1973 schriftliche Erklärungen abgegeben.

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, von einer vorherigen Beweisaufnahme abzusehen.

In der Sitzung vom 6. November 1973 haben die Angeklagten des Ausgangsver-

fahrens, die Regierung der Italienischen Republik und die Kommission mündliche Erklärungen abgegeben und die ihnen vom Gerichtshof gestellten Fragen beantwortet.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 22. November 1973 vorgetragen.

Im Verfahren vor dem Gerichtshof waren die Angeklagten des Ausgangsverfahrens vertreten durch Rechtsanwalt Piero Castellini, zugelassen in Padua, sowie die Rechtsanwälte Giovanni Maria Ubertazzi und Fausto Capelli, zugelassen in Mailand, die Regierung der Italienischen Republik durch Botschafter Adolfo Maresca als Bevollmächtigten, Beistand: Sostituto generale dello Stato Giorgio Zagari, und die Kommission durch ihren Rechtsberater Peter Kalbe als Bevollmächtigten, Beistand: Giuliano Marengo, Mitglied ihres juristischen Dienstes.

## II — Vor dem Gerichtshof abgegebene Erklärungen

### A — Zur ersten Frage

Die Angeklagten des Ausgangsverfahrens *Giulio und Adriano Grosoli* meinen, die Verordnungen Nr. 92/68 und 110/69 ermächtigten die italienische Regierung keineswegs, den Verwendungszweck des innerhalb des GATT-Kontingents eingeführten Gefrierfleischs von Rindern zu regeln.

1. Die Einführung einer gemeinsamen Agrarpolitik und insbesondere die Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation hätten in dem betreffenden Sektor alle normativen Befugnisse von den Mitgliedstaaten auf die Gemeinschaft übergehen lassen. Somit seien ausschließlich die Gemeinschaftsorgane für die wirtschaftspolitischen Entscheidungen zuständig. Dies ergebe sich aus Artikel 40 des EWG-Vertrags wie aus dem ge-

samen abgeleiteten Agrarrecht und finde namentlich in den Verordnungen Nr. 92/68 und 110/69 seinen Niederschlag. Darin seien für die Aufteilung des Gemeinschaftszollkontingents für Gefrierfleisch von Rindern einerseits die Bedürfnisse eines jeden Mitgliedstaats und andererseits die in einigen dieser Staaten vorhandenen Vorräte berücksichtigt worden. Im übrigen hätten sie eine endgültige Aufteilung festgelegt. Es handle sich insoweit um Zweckmäßigkeitsurteile, die wirtschaftspolitische Entscheidungen widerspiegeln. Die Zweckbestimmung der Ware falle ebenfalls in diesen Bereich. Wenn die Verordnungen hierzu schweigen, so bedeute dies, daß der Rat namentlich wegen der gemessen am Gesamteinfuhrbedarf geringen Bedeutung des Kontingents und der aufgrund von Interventionsmaßnahmen in bestimmten Mitgliedstaaten gebildeten Vorräte keine Regelung des Verwendungszwecks des Gefrierfleisches gewollt habe, das im Rahmen des GATT-Kontingents eingeführt worden sei.

2. Dieser Wille des Rates dürfe durch die Ausübung der Verwaltungsbefugnisse nicht verfälscht werden, die den Mitgliedstaaten übertragen worden seien. Diese Befugnisse zählten nicht zu den originären, den Staaten verbliebenen Zuständigkeiten, sondern seien ihnen durch die Gemeinschaft ausdrücklich zuerkannt worden und müßten daher eng ausgelegt werden. Unter dem Begriff der Verwaltung sei vorliegend lediglich ein System technischer Regeln zu verstehen, dessen Ziel es sei, allen potentiellen Abnehmern den Zugang zu dem Kontingent zu erleichtern und sicherzustellen, daß das gesamte Kontingent ausgeschöpft werde. Keineswegs umfasse er die Befugnis, den Verwendungszweck der Ware bindend festzusetzen.

3. Die Prüfung der Begründungserwägungen der Verordnungen Nr. 92/68 und 110/69 zeige, daß der Rat bestrebt gewesen sei, nicht nur den Bedarf der einzelnen Mitgliedstaaten zu befriedigen, sondern auch Störungen des gemeinsa-

men Marktes zu verhindern. Hätte er die Mitgliedstaaten zur Regelung des Verwendungszwecks des eingeführten Fleisches ermächtigt, so hätte er damit dieses zweite Ziel verkannt: Die Mitgliedstaaten hätten nämlich den gemeinsamen Markt stören können, wenn es ihnen möglich wäre, den freien Zugang zu dem ihnen zugeteilten Kontingent an Bedingungen zu knüpfen oder das Kontingent etwa gar für die Vorratsbildung zu reservieren.

4. Schon die Rechtsnatur des Kontingents spreche dagegen, daß der Verwendungszweck der Ware von den Staaten festgelegt werden könne. Da die fragliche Ware im Rahmen des GATT eingeführt worden sei, sei sie steuerlich ebenso zu behandeln wie inländische Ware. Sie würde aber, wenn auch nur mittelbar, einer Sonderregelung unterworfen, wenn ihr Verwendungszweck zwingend vorgeschrieben würde. Weil die EWG selbst durch die GATT-Abkommen gebunden sei, dürfe sie die Mitgliedstaaten weder zwingen noch dazu ermächtigen, die Verwendung des Gefrierfleisches von Rindern, das zum GATT-Kontingent gehöre, zu reglementieren.

5. Der Antwort der Kommission vom 26. Mai 1971 auf die schriftliche Parlamentarieranfrage Nr. 15/71 (Abl. C 59, S. 6) sei zu entnehmen, daß diese den Absatz 2 des Artikels 2 der Verordnung Nr. 2557/70 des Rates vom 15. Dezember 1970 über die Eröffnung, Aufteilung und Verwaltung des Gemeinschaftszollkontingents für gefrorenes Rindfleisch der Tarifstelle 02.01 A II a 2 des Gemeinsamen Zolltarifs (Abl. L 275, S. 9) als Verpflichtung für die Mitgliedstaaten auslege, jeder (auf ihrem Gebiet ansässigen) Person oder Organisation, die gefrorenes Rindfleisch verzolle oder verzollen lasse, um es auf ihrem Staatsgebiet in den Verkehr zu bringen, freien Zugang zu der dem Staat zugeteilten Quote zu garantieren. Für die Verordnungen Nr. 92/68 und 110/69 müsse die gleiche Auslegung gelten. Sie finde eine klare Bestätigung in Artikel 3 der Verordnung Nr.

186/73 des Rates vom 23. Januar 1973 zur Eröffnung, Aufteilung und Verwaltung des Gemeinschaftszollkontingents für gefrorenes Rindfleisch der Tarifstelle 02.01 A II a 2 des Gemeinsamen Zolltarifs 1973 (ABl. L 25, S. 21). Danach „[garantieren] die Mitgliedstaaten ... den Importeuren, die sich in ihrem Gebiet niedergelassen haben, freien Zugang zu der ihnen zugeteilten Quote“.

6. Aus diesen Erwägungen folge, daß die Gemeinschaft den Zugang zu den den Mitgliedstaaten zugeteilten Gefrierfleischquoten an keine Bedingung knüpfen können und wollen. Die Artikel 3 der Verordnung Nr. 92/68 und 2 der Verordnung Nr. 110/69 seien also dahin auszulegen, daß die Gemeinschaft die Mitgliedstaaten dazu ermächtigt habe, die ihnen zugeteilte Quote des GATT-Kontingents für Gefrierfleisch von Rindern auf die Personen aufzuteilen, die einen entsprechenden Antrag stellen, daß es jedoch völlig ausgeschlossen sei, daß sich diese Befugnis auch auf die Regelung des Verwendungszwecks des fraglichen Fleisches erstreckt. Die erste Frage müsse folglich verneint werden.

Die Regierung der Italienischen Republik bemerkt, gemäß Artikel 3 der Verordnung Nr. 92/68 würden die (den einzelnen Mitgliedstaaten zugeteilten) Quoten von diesen nach ihren eigenen Verwaltungsvorschriften verwaltet; nach Artikel 2 der Verordnung Nr. 110/69 legten die Mitgliedstaaten für ihre Quoten die Bedingungen für den Zugang zu diesem Zollkontingent fest und verwalteten ihre Quoten nach ihren eigenen, namentlich für Zollkontingent geltenden Verwaltungsvorschriften. Diese sich im wesentlichen deckenden Vorschriften ermächtigten die Mitgliedstaaten nicht nur zur Verwaltung ihrer Quote, sondern auch zur Festsetzung der Bedingungen für den Zugang zu ihr. Die Befugnis zur Festlegung der Bedingungen für den Zugang schlossen aber für die Mitgliedstaaten auch das Recht ein, den Verwendungszweck der Ware zu regeln, der nur eine der Voraussetzungen für den Zugang zu dem Zollkontingent darstelle. In voller

Kenntnis der Umstände hätten die Organe der Gemeinschaft die wirtschaftspolitische Entscheidung getroffen, den Mitgliedstaaten eine so verstandene Verwaltungsbefugnis zu übertragen. Sie seien voll darüber unterrichtet worden, wie diese einzelstaatliche Verwaltung der Kontingente erfolgt sei.

Als die Italienische Republik den Verwendungszweck der fraglichen Ware festgelegt habe, habe sie die wirtschaftliche und soziale Lage des Landes berücksichtigt. Im übrigen habe sie sowohl die Grundsätze der gemeinsamen Marktorganisation als auch die internationalen Verpflichtungen der Gemeinschaft respektiert. Hierbei müsse davon ausgegangen werden, daß die Italien zugeteilte Quote des Kontingents für das Jahr 1968 15 000 Tonnen betragen habe, wovon 3 000 Tonnen für die verarbeitende Industrie und 12 000 Tonnen für den unmittelbaren Verbrauch bestimmt gewesen seien. Für das Jahr 1969 habe der Rat jedoch die Quote Italiens auf genau 12 000 Tonnen festgesetzt, also die für den Verbrauch bestimmte Menge, während derselbe Rat mit seiner Verordnung Nr. 805/68 vom 27. Juni 1968 über die gemeinsame Marktorganisation für Rindfleisch (ABl. L 148, S. 24) für das zur Verarbeitung bestimmte Gefrierfleisch eine Einfuhrsonderregelung eingeführt habe, die in der völligen oder teilweisen Aussetzung der Abschöpfung bestanden habe.

Wenn im übrigen das Gefrierfleisch zum Verbrauch bestimmt werde, so ändere das den Preis des Frischfleisches überhaupt nicht, da das eingeführte Gefrierfleisch lediglich 1 % des Verbrauchs an Frischfleisch ausmache.

Somit sei es völlig legal und entspreche den Vorschriften der Verordnungen, daß über den Verwendungszweck des dem italienischen Staat zugeteilten Gefrierfleischkontingents von Rindern Vorschriften erlassen worden seien. Die erste Frage sei sonach zu bejahen.

Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften weist darauf hin, daß die gemeinschaftlichen Zollkontingente Aus-

nahmen von den für die ganze Gemeinschaft gültigen Zöllen des Gemeinsamen Zolltarifs darstellten. Sie unterlägen einer im Gemeinsamen Zolltarif vorgesehenen besonderen zollrechtlichen Regelung. Im vorliegenden Falle bedeute die Konsolidierung zum Zollsatz von 20 % im Rahmen des GATT praktisch, daß das innerhalb der Grenzen des Kontingents eingeführte Fleisch von der Abschöpfung freigestellt sei, welche die gemeinsame Marktorganisation für Rindfleisch vorsehe.

1. Die Mitgliedstaaten seien in einem solchen Falle nicht befugt, die Verwendung der Ware an eine Bedingung zu knüpfen. Der Rechtsprechung des Gerichtshofes, namentlich dem Urteil vom 18. Februar 1970 in der Rechtssache 40/69 (Hauptzollamt Hamburg-Oberelbe/Firma Paul G. Bollmann, Vorabentscheidungsersuchen des Bundesfinanzhofes — Slg. 1970, 80) sei zu entnehmen, daß es den Mitgliedstaaten unbeschadet gegenteiliger Bestimmungen verwehrt sei, zur Durchführung des Gemeinschaftsrechts Maßnahmen zu ergreifen, die eine Änderung seiner Tragweite zum Gegenstand haben; zur Verfolgung eingeständiger Zwecke, die sich von denen des Gemeinschaftsrechts unterscheiden, könne ihnen eine solche Befugnis dann erst recht nicht zuerkannt werden.

2. Die Verordnungen des Rates, auf die sich das Auslegungsersuchen beziehe, enthielten keine von diesem Grundsatz abweichende Bestimmung.

Artikel 3 der Verordnung Nr. 92/68 stelle mit der Bestimmung, daß die einzelnen Mitgliedstaaten ihre Quoten nach ihren eigenen Verwaltungsvorschriften verwalten, nur klar, daß es eindeutig erforderlich sei, die „Verwaltung“ eines Kontingents oder einer Quote des Kontingents im voraus zu regeln. Es sei notwendig, ein Tätigwerden der Verwaltung vorzusehen, das wegen der Vielzahl der Zollabfertigungsstellen die zentrale Erfassung der Einfuhren ermögliche, um eine Überschreitung des Kontingents auszuschließen. Der Begriff „Verwaltung“ eines Kontingents beziehe sich auf diese

zentrale Erfassung und beinhalte nicht die Möglichkeit, den Endverwendungszweck der eingeführten Ware festzusetzen.

Artikel 2 der Verordnung Nr. 110/69 sehe nicht nur vor, daß jeder Mitgliedstaat seine Quote nach seinen eigenen Verwaltungsvorschriften verwalte. Vielmehr legten die Mitgliedstaaten nach dieser Bestimmung für ihre Quoten auch die Bedingungen für den Zugang zu jenem Zollkontingent fest. Die Festlegung der Bedingungen für den Zugang sei nur die erforderliche Voraussetzung der Verwaltung; die „Verwaltung“ des Kontingents setze die vorherige Festlegung der Bedingungen für den Zugang zu ihm voraus, gleichgültig ob nun der betreffende Mitgliedstaat das System der „zeitlichen Reihenfolge“ oder das der „Vorausaufteilung“ gewählt habe. Somit erläutere die detailliertere Vorschrift des Artikels 2 der Verordnung Nr. 110/69 lediglich den Artikel 3 der Verordnung Nr. 92/68 und enthalte, so wie dies die Begründungserwägungen der Verordnungen bestätigten, nichts Neues gegenüber letzteren Bestimmungen. Der Unterschied in der Formulierung spiegele bloß die Entwicklung der Gesetzgebungstechnik der Gemeinschaft auf dem Gebiet der Zollkontingente wider, so wie sie insbesondere in den Ratsverordnungen Nr. 2557/70 vom 15. Dezember 1970 (ABl. L 275, S. 9), Nr. 2731/71 vom 20. Dezember 1971 (ABl. L 282, S. 19) und Nr. 186/73 vom 23. Januar 1973 (ABl. L 25, S. 21) zur Eröffnung, Aufteilung und Verwaltung des Gemeinschaftszollkontingents für gefrorenes Rindfleisch der Tarifstelle 02.01 A II a 2 des Gemeinsamen Zolltarifs für die Jahre 1971, 1972 und 1973 ihren Niederschlag gefunden habe, ohne daß der Umfang der den Mitgliedstaaten zugewiesenen Befugnisse verändert worden wäre. Aus diesen Verordnungen gehe hervor, daß den Mitgliedstaaten in diesem Bereich im wesentlichen Verpflichtungen auferlegt seien: einmal die Verpflichtung, die Durchführung der Verordnungen zu gewährleisten, sodann die Verpflichtung, die Importeure gleichzu-

behandeln, ohne die Einfuhren von Bedingungen abhängig zu machen.

3. Der Beweis dafür, daß der Begriff der „Verwaltung“ nicht die Befugnis beinhaltet, den Verwendungszweck des zu dem Kontingent gehörigen Erzeugnisses festzulegen, werde a contrario durch Artikel 5 der Entscheidung des Rates vom 13. Oktober 1964 über das in Artikel 4 der Verordnung Nr. 14/64/EWG genannte zusätzliche Zollkontingent für Gefrierfleisch von Rindern (ABl. S. 2584) erbracht. Artikel 1 dieser Entscheidung mache den Zugang zu dem zusätzlichen Kontingent ausdrücklich davon abhängig, daß es für die Verarbeitung bestimmt sei. Obgleich die Mitgliedstaaten also ganz offensichtlich nicht befugt seien, der Ware einen anderen Verwendungszweck zu geben, decke sich Artikel 5 der Entscheidung seinem Wesen nach mit Artikel 3 der Verordnung Nr. 92/68, da er bestimme, daß „die zugewiesenen Mengen . . . von den einzelnen Mitgliedstaaten nach ihren eigenen Verwaltungsvorschriften verwaltet [werden]“.

4. Die Verweisung der Artikel 3 der Verordnung Nr. 92/68 und 2 der Verordnung Nr. 110/69 auf die Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten dürfe nicht in dem Sinne ausgelegt werden, daß der Umfang der den Mitgliedstaaten zugewiesenen Befugnisse entsprechend ihrem innerstaatlichen Recht variere. Dem Urteil des Gerichtshofes vom 11. Februar 1971 in der Rechtssache 39/70 (Norddeutsches Vieh- und Fleischkontor GmbH/Hauptzollamt Hamburg-St. Annen, Vorabentscheidungsersuchen des Finanzgerichts Hamburg — Slg. 1971, 58) zufolge sei um der einheitlichen Anwendung des Gemeinschaftsrechts willen der Rückgriff auf innerstaatliche Rechtsvorschriften nur in dem zum Vollzug der Verordnungen notwendigen Umfang zulässig. Eine ausdrückliche Verweisung auf innerstaatliche Vorschriften sei somit als rein deklaratorisch zu betrachten; sie könne die Notwendigkeit einer einheitlichen Auslegung des Gemeinschaftsrechts nicht berühren.

5. Eine extensive Auslegung der Befugnisse der Mitgliedstaaten im Bereich der Verwaltung der Gemeinschaftskontingente sei mit dem Verbot der Diskriminierung zwischen Unternehmen der Gemeinschaft, insbesondere zwischen Unternehmen verschiedener Mitgliedstaaten, unvereinbar. Dieser in den Artikeln 7 und 40 Absatz 3 Unterabsatz 2 des Vertrages verankerte Grundsatz besitze eine besondere Bedeutung im Rahmen der Gemeinschaftskontingente: Auf diesem Gebiet lasse die mengenmäßige Beschränkung der Vergünstigung es als besonders dringlich erscheinen, für seine Zuwendung so eng wie möglich an für die ganze Gemeinschaft einheitliche Kriterien anzuknüpfen; es müsse vermieden werden, daß die einem System einzelstaatlicher Verwaltung der Gemeinschaftskontingente innewohnenden Risiken einer Diskriminierung zwischen Unternehmen verschiedener Mitgliedstaaten durch extensive Auslegungen erhöht würden.

6. Die Regeln der gemeinsamen Marktorganisation für Rindfleisch, wie sie der Verordnung Nr. 14/64 und ab 29. Juli 1968 der Verordnung Nr. 805/68 zu entnehmen seien, enthielten die für die Auslegung der vorliegend einschlägigen Bestimmungen wesentlichen Kriterien.

Das Gemeinschaftszollkontingent für gefrorenes Rindfleisch sei auf der Grundlage von Artikel 111 des Vertrages als handelspolitische Maßnahme eröffnet worden. Es stelle somit eine Ausnahme von der gemeinsamen Einfuhrregelung für Rindfleisch mit Herkunft aus dritten Ländern dar, wie sie in der gemeinsamen Marktorganisation vorgesehen sei. Diese Ausnahme dürfe nicht über das zur Erfüllung der internationalen Verpflichtungen der Gemeinschaft notwendige Maß hinausgehen. Andernfalls hätte es der Anwendung des Artikels 43 des Vertrages bedurft, was unter anderem die Anhörung des Europäischen Parlaments erfordert hätte.

Die gemeinsamen Agrarmarktordnungen beruhen auf dem Grundsatz, daß außer

bei ausdrücklich vorgesehenen Ausnahmen kein staatlicher Eingriff die freie Preisbildung auf dem Markt verfälschen dürfe. Entgegen diesem Grundsatz habe die Bestimmung des im Rahmen des Gemeinschaftskontingents eingeführten Gefrierfleischs ausschließlich zum unmittelbaren Verbrauch die Wirkung, wenn nicht sogar den Zweck, auf die Marktpreise des zum Verbrauch bestimmten Fleischs Druck auszuüben. So würde das Hauptziel der Marktordnung gefährdet, das darin bestehe, den Marktpreis so nahe wie möglich an den Richtpreis heranzuführen, um den Erzeugern der Gemeinschaft ein angemessenes Einkommen zu gewährleisten. Eine solche Ausnahme von der Interventionsregelung — oder die Aufstellung der Bedingungen, die sie ermöglichten — verlange die Anwendung des Artikels 43 des Vertrages; deshalb sei eine extensive Auslegung der dem Gerichtshof zur Prüfung vorgelegten Bestimmungen auszuschließen.

7. Die Eröffnung eines jährlichen Gemeinschaftskontingents von 22 000 Tonnen Gefrierfleisch von Rindern zum Zollsatz von 20 % entspreche einer Verpflichtung, die die Gemeinschaft im Rahmen des GATT eingegangen sei. Der Erlaß bindender Vorschriften bezüglich seines Verwendungszwecks durch die Gemeinschaft oder durch einen Mitgliedstaat stelle in sich keinen Verstoß gegen GATT-Verpflichtungen dar. Ein solcher Verstoß sei aber dann gegeben, wenn das jährliche Kontingent wegen der dem Erzeuger auferlegten Zweckbestimmung nicht ausgeschöpft werden könne.

8. Die Gemeinschaft ihrerseits, die innerhalb der gemeinsamen Marktordnung für Rindfleisch das Problem des zur Verarbeitung bestimmten Gefrierfleischs habe lösen müssen, sei nicht der Auffassung gewesen, sich des GATT-Kontingents bedienen zu dürfen. Artikel 4 der Verordnung Nr. 14/64, aufgrund dessen ein Kontingent von zur Verarbeitung bestimmtem Gefrierfleisch festgesetzt werden könne, habe bestimmt, daß dieses Kontingent zum GATT-Kontingent hin-

zutrete. In der durch die Verordnung Nr. 805/68 eingeführten endgültigen Marktordnung bestünden nebeneinander die in Artikel 14 getroffene Sonderregelung für zur Verarbeitung bestimmtes Gefrierfleisch und das System jährlicher GATT-Kontingente, das in Artikel 16 der Verordnung geregelt sei. Die Gemeinschaft habe nicht geglaubt, für das im Rahmen des GATT-Kontingents eingeführte Fleisch einen bestimmten Verwendungszweck vorschreiben zu sollen; dann erscheine es aber ausgeschlossen, daß sie gleichzeitig die Mitgliedstaaten habe ermächtigen wollen, eine entsprechende Verpflichtung einzuführen.

9. Außerdem hätte es zu negativen Auswirkungen auf die Preise für Frischfleisch kommen können, wenn das GATT-Kontingent dem unmittelbaren Verbrauch vorbehalten worden wäre. Die Gemeinschaftsregeln stellten ein einheitliches System dar, dessen Geschlossenheit ein Auslegungskriterium bilden müsse. Diese Geschlossenheit entfalle, wenn man den Mitgliedstaaten die Befugnis einräume, ein Ziel zu verfolgen, das dem der gemeinsamen Marktordnung diametral entgegenstehe.

10. Da es sich um ein einer gemeinsamen Marktordnung unterliegendes landwirtschaftliches Erzeugnis handle, müsse abschließend festgestellt werden, daß die Mitgliedstaaten keineswegs befugt gewesen seien, den Zugang zu dem GATT-Kontingent davon abhängig zu machen, daß das Fleisch einem bestimmten Verwendungszweck zugeführt werde.

#### B — Zur zweiten Frage

Die Herren *Giulio und Adriano Grosoli* bemerken, sie seien wegen eines Verstoßes gegen Artikel 102 des Zollgesetzes Nr. 1424 angeklagt; ihnen drohe Verurteilung zu einer Geldstrafe in einer Höhe, die den zehnfachen Betrag der hinterzogenen Grenzabgaben — vorliegend der Abschöpfungen — erreichen könne, da sie unter Zollerleichterungen eingeführte Waren einer anderen Bestimmung oder

Verwendung zugeführt hätten als derjenigen, für die die Erleichterungen gewährt worden seien. Eine solche Verurteilung würde zum Verlust des Vorteils der abschöpfungsfreien Einfuhr von GEFRIERTRINDFLEISCH führen. Nun gehe aber aus Artikel 4 Absatz 3 der Verordnung Nr. 14/64 hervor, daß auf die Einfuhren innerhalb des beim GATT zum Zollsatz von 20 % konsolidierten Zollkontingents von 22 000 Tonnen keine Abschöpfung erhoben werden könne und die abschöpfungsfreie Einfuhr gerade Gegenstand der Verordnungen Nr. 92/68 und 110/69 sei. Die Mitgliedstaaten seien befugt, die Bedingungen für den Zugang zu ihrer Quote des Zollkontingents festzulegen, doch sei es ihnen untersagt, in welcher Form auch immer, eine durch das Gemeinschaftsrecht ausgeschlossene Abschöpfung einzuführen.

Die Regierung der Italienischen Republik bemerkt, da die Mitgliedstaaten den Zu-

gang zu dem Zollkontingent an bestimmte Bedingungen knüpfen könnten, zu denen auch die Regelung des Verwendungszweckes gehöre, entspreche es voll und ganz den Gemeinschaftsverordnungen, Sanktionen für den Fall vorzusehen, daß sich Importeure nicht an diese Bedingungen hielten. Auch sei nicht zu beanstanden, daß sich die Höhe der Geldstrafe in diesem Falle nach dem Betrag der hinterzogenen Abschöpfungen bemesse. Der Vorteil des Zollkontingents bestehe im übrigen in der Befreiung von der Abschöpfung, demgemäß bestimme sich die Sanktion für die Nichterfüllung einer Zugangsbedingung nach den üblichen Regeln über die Verletzung der Zollgesetze. Die zweite Frage müsse also ebenfalls bejaht werden.

Die *Kommission*, die davon ausgeht, daß die erste Frage zu bejahen sei, hält die zweite Frage für gegenstandslos.

## Entscheidungsgründe

- 1 Die Strafkammer des Tribunale Trient hat mit Beschluß vom 13. April 1973, bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen am 30. April 1973, nach Artikel 177 EWG-Vertrag zwei Fragen nach der Auslegung der Verordnung Nr. 92/68 des Rates vom 23. Januar 1968 über das im Rahmen des GATT zum Zollsatz von 20 % konsolidierte Gemeinschaftszollkontingent von 22 000 Tonnen Gefrierfleisch von Rindern (ABl. L 23, S. 2) und der Verordnung Nr. 110/69 des Rates vom 16. Januar 1969 über das gleiche Kontingent (ABl. L 18, S. 1) gestellt.
- 2 Mit der Verordnung Nr. 92/68 hat der Rat das Kontingent für das Jahr 1968 auf die Mitgliedstaaten aufgeteilt und Italien eine Quote von 15 000 Tonnen zugewiesen. Nach Artikel 3 der Verordnung hatten die einzelnen Mitgliedstaaten ihre Quoten „nach ihren eigenen Verwaltungsvorschriften“ zu verwalten. Mit der Verordnung Nr. 110/69 hat der Rat dann das Kontingent für das Jahr 1969 auf die Mitgliedstaaten aufgeteilt und Italien diesmal eine Quote von 12 000 Tonnen zugewiesen. Artikel 2 dieser Verordnung bestimmt, daß „die Mitgliedstaaten . . . für ihre Quoten die Bedingungen für den Zugang zu diesem Zollkontingent fest[legen] und . . . ihre Quoten nach ihren eigenen,

namentlich für Zollkontingente geltenden Verwaltungsvorschriften [verwalten]“.

- 3 Mit der ersten Frage wird der Gerichtshof ersucht zu entscheiden, ob die Mitgliedstaaten aufgrund von Artikel 3 der Verordnung Nr. 92/68 und von Artikel 2 der Verordnung Nr. 110/69 für die ihnen bei der Aufteilung der beiden Kontingente zugewiesenen Mengen Vorschriften erlassen durften, um deren Verwendungszweck zu regeln. Den Akten ist zu entnehmen, daß die italienischen Behörden durch Runderlaß ihre Kontingentanteile dem unmittelbaren Verbrauch unter Ausschluß aller sonstigen Verwendungsarten vorbehalten und von den Zuteilungsempfängern eine Verpflichtungserklärung dahin verlangten, diesen Verwendungszweck zu beachten. Die Angeklagten des Ausgangsverfahrens, die einen Teil des unter diesen Voraussetzungen aufgeteilten Kontingents erhalten hatten, werden strafrechtlich verfolgt, weil sie sich durch die Belieferung der verarbeitenden Industrie mit einer bestimmten Menge Gefrierfleisch über den so festgelegten Verwendungszweck hinweggesetzt hätten.
- 4 Das fragliche Kontingent wurde von der Gemeinschaft aufgrund der Zuständigkeit ausgehandelt, die ihr der Vertrag auf dem Gebiet der Zoll- und Handelspolitik übertragen hat. In der Präambel der beiden Verordnungen zur Aufteilung dieses Kontingents wird dieses ausdrücklich als „Gemeinschafts“-Kontingent bezeichnet. Den gleichen Charakter tragen infolgedessen die auf die Mitgliedstaaten aufgeteilten Kontingentanteile. Gemäß Artikel 3 der Verordnung Nr. 92/68 ist den Mitgliedstaaten die Verwaltung ihrer Quote übertragen, die sie nach ihren eigenen Verwaltungsvorschriften aufzuteilen haben. Diese Vorschrift fand in Artikel 2 der Verordnung Nr. 110/69 Eingang, jedoch mit einer Ergänzung in dem Sinne, daß die Mitgliedstaaten auch die „Bedingungen für den Zugang“ zu dem Kontingent festlegen.
- 5 Da die Festlegung bestimmter Zuteilungsbedingungen zwangsläufig integrierender Bestandteil der Verwaltungsmodalitäten ist, darf man diese Abwandlung der Vorschrift nicht dahin deuten, daß beabsichtigt gewesen sei, die im Jahre 1968 anwendbar gewesenen Regeln für die Verwaltung des Kontingents von 1969 wesentlich zu ändern. Im übrigen ist der Präambel der Verordnung Nr. 110/69 zu entnehmen, daß der Rat dem System der Kontingentverwaltung im Jahre 1969 keine andere Tragweite zuerkennen wollte als nach der für das Kontingent für 1968 anwendbaren Regelung. Der Gerichtshof hat also das Auslegungsproblem zu klären, wie weit die vorliegend den Mitgliedstaaten eingeräumte Befugnis reicht und welche aufgrund dieser Befugnis festgelegten Bedingungen mit den vom Rat für die fraglichen Kontingente erlassenen Vorschriften vereinbar sind.

- 6 Die Organe der Gemeinschaft — Rat und Kommission — sind aufgrund der Gemeinschaftsregelung der Zollkontingente dafür zuständig, über die wirtschaftliche Verwendung dieser Kontingente zu entscheiden und demgemäß die Modalitäten ihrer Verwaltung zu regeln. Die Festlegung der Verwendungsbedingungen richtet sich nach den von der Gemeinschaft eingegangenen internationalen Verpflichtungen und zur gleichen Zeit nach den allgemeinen oder sektoriellen wirtschaftspolitischen Zielen, welche die Organe im Rahmen ihrer Befugnisse verfolgen. Da es sich vorliegend um ein landwirtschaftliches Erzeugnis handelt, war bei dieser Festlegung besonders auf die gemeinsame Organisation des betreffenden Agrarmarktsektors Rücksicht zu nehmen.
- 7 Innerhalb der so abgesteckten Grenzen sind allein die Organe befugt, über die Verwendung des Kontingents zu bestimmen. Sie können zu diesem Zweck entweder jedem Abnehmer den Zugang zu dem Kontingent sichern oder selbst seinen Verwendungszweck festlegen oder aber auch den Mitgliedstaaten gestatten, ihren eigenen Interessen entsprechend davon Gebrauch zu machen. Was diesen letzten Fall anbetrifft, würde eine solche Ermächtigung zugunsten der Mitgliedstaaten eine Willensäußerung seitens der Gemeinschaftsorgane voraussetzen, so daß die fehlende Festlegung eines Verwendungszwecks für ein Kontingent dahin zu verstehen ist, daß alle Interessenten freien Zugang zu ihm haben.
- 8 Jede Vorschrift eines Mitgliedstaats, mit der dieser ein Gemeinschaftskontingent nach seinen eigenen Maßstäben auf einen bestimmten Verwendungszweck festlegt, würde eine Gefährdung der von der Gemeinschaft verfolgten wirtschaftspolitischen Ziele sowie des Grundsatzes der Gleichbehandlung aller Marktbürger bedeuten. Daher sind die Bestimmungen der Verordnungen Nr. 92/68 und 110/69, die den Mitgliedstaaten die Verwaltungsmaßnahmen übertragen, dahin auszulegen, daß in Ermangelung jeglicher Zweckbindung der Kontingente durch den Rat die in diesen Verordnungen enthaltene Verweisung auf die „Verwaltungs“-Vorschriften der Mitgliedstaaten nicht so verstanden werden darf, als gehe sie über den Rahmen der technischen und verfahrensrechtlichen Regeln hinaus, welche die Einhaltung des Gesamtumfangs des Kontingents und die Beachtung des Grundsatzes der Gleichbehandlung der Begünstigten sichern sollen.
- 9 Die Grenzen dieser Befugnis zur Verwaltung des Kontingents wird dagegen überschritten, wenn ein Mitgliedstaat Verwendungsbedingungen aufstellt, die auf wirtschaftspolitische Ziele gerichtet sind, welche in den von der Gemeinschaft erlassenen Vorschriften nicht vorgesehen sind. Nach allem haben die Artikel 3 der Verordnung Nr. 92/68 und 2 der Verordnung Nr. 110/69 die Mitgliedstaaten durch die Übertragung der Verwaltung eines Teils eines Ge-

meinschaftszollkontingents nicht zum Erlaß von Vorschriften ermächtigt, die den Verwendungszweck der ihnen zugeteilten Mengen regeln.

- 10 Die zweite Frage ist nur für den Fall gestellt, daß die erste Frage bejaht wird; sie braucht daher nicht beantwortet zu werden.

### K o s t e n

- 11 Die Auslagen der Regierung der Italienischen Republik und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die Erklärungen vor dem Gerichtshof abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren vor dem Gerichtshof ein Zwischenstreit in dem vor der Strafkammer des Tribunale Trient anhängigen Strafverfahren. Diesem obliegt daher die Kostenentscheidung.

Aufgrund der Prozeßakten,

nach Anhörung des Berichtes des Berichterstatters,  
nach Anhörung der mündlichen Ausführungen der Angeklagten des Ausgangsverfahrens, der Regierung der Italienischen Republik und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften,  
nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts,  
aufgrund des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, insbesondere seines Artikels 177,  
aufgrund der Verordnung Nr. 92/68 des Rates vom 23. Januar 1968 über das Gemeinschaftszollkontingent von 22 000 Tonnen Gefrierfleisch von Rindern der Tarifnummer ex 02.01 A II des Gemeinsamen Zolltarifs und der Verordnung Nr. 110/69 des Rates vom 16. Januar 1969 über die Eröffnung, Aufteilung und Verwaltung des Gemeinschaftszollkontingents für Gefrierfleisch von Rindern der Tarifnummer 02.01 A II a 2 des Gemeinsamen Zolltarifs,  
aufgrund des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, insbesondere seines Artikels 20,  
aufgrund der Verfahrensordnung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften

hat

### DER GERICHTSHOF

auf die ihm von der Strafkammer des Tribunale Trient gemäß dessen Beschluß vom 13. April 1973 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

Die Artikel 3 der Verordnung Nr. 92/68 und 2 der Verordnung Nr. 110/69 über das im Rahmen des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens zum Zollsatz von 20 % konsolidierte Gemeinschaftszollkontingent sind dahin auszulegen, daß sie die Mitgliedstaaten durch die Übertragung der Verwaltung eines Teils eines Gemeinschaftszollkontingents nicht zum Erlaß von Vorschriften ermächtigt haben, die den Verwendungszweck der ihnen zugewiesenen Mengen regeln.

Lecourt	Sørensen	Monaco	
Mertens de Wilmars	Pescatore	Kutscher	Ó Dálaigh

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 12. Dezember 1973.

Der Kanzler  
A. Van Houtte

Der Präsident  
R. Lecourt

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS HENRI MAYRAS  
VOM 22. NOVEMBER 1973 <sup>1</sup>

*Herr Präsident,  
meine Herren Richter!*

*Einführung*

Der Rat stellte in den Begründungserwägungen seiner Verordnung Nr. 14/64 vom 5. Februar 1964 über die schrittweise Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für Rindfleisch fest: Die Versorgungsschwierigkeiten innerhalb der Gemeinschaft bei zur Verarbeitung bestimmtem Fleisch „[lassen] sich durch Zollkontingente für die Einfuhr von Gefrierfleisch aus dritten Ländern beheben...“.

Die Technik der Zollkontingente findet im Gemeinsamen Markt häufig Verwendung. Sie soll die Einfuhr einer bestimmten Warenmenge (Umfang des Kontingents) während eines fest abgegrenzten Zeitraumes zu einem gegenüber dem normalen Zollsatz herabgesetzten Zollsatz (Kontingenzzollsatz) gestatten.

Sie findet in der Festlegung einer Zolltariflinie für einen bestimmten Zeitraum und eine begrenzte Menge ihren Niederschlag.

Die Gemeinschaftskontingente gelten im Gegensatz zu den einzelstaatlichen Kontingenten für die gesamte Gemeinschaft ohne regionale Beschränkungen; alle Im-

<sup>1</sup> — Aus dem Französischen übersetzt.