

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
SIR GORDON SLYNN
VOM 4. JUNI 1981¹

*Herr Präsident,
meine Herren Richter!*

Mit Entscheidung vom 1. Juli 1980 hat die französische Cour de Cassation, Kammer für Handelssachen, gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag dem Gerichtshof eine Frage über „die Anwendung der Gemeinschaftsverordnungen Nr. 804/68, Nr. 823/68, Nr. 1053/68 und Nr. 1054/68 im Hinblick auf die Zugehörigkeit von französischem Emmentaler Käse, der während der Zeit vom 12. August bis zum 24. Oktober 1974, vom 20. Januar bis zum 28. April 1975 und vom 27. März bis zum 24. September 1976 nach Italien und Belgien ausgeführt wurde, zur Tarifstelle 04.04 A I oder zur Tarifstelle 04.04 A II“ zur Vorabentscheidung vorgelegt.

Kassationsklägerin in dem bei der Cour de Cassation anhängigen Verfahren ist die französische Zollverwaltung. Erste Beklagte ist die SA Gondrand Frères (im folgenden „Gondrand“ genannt), ein Transportunternehmen mit Sitz in Paris, die unter anderem in Bellegarde als Zollagent tätig ist. Zweite Beklagte ist die SA Garancini (im folgenden „Garancini“ genannt), eine Firma mit Sitz in Aix-les-Bains, die Käse herstellt.

Zwischen dem 12. August 1974 und dem 24. September 1976 stellte Gondrand als Zollagent für Garancini gegenüber der Zollverwaltung in Bellegarde insgesamt 64 Zollerklärungen für die Ausfuhr von französischem Emmentaler Käse aus, der für Belgien und Italien bestimmt war. Im August 1974 teilte die Zollverwaltung in Bellegarde Garancini mit, daß Ausfuhren

dieser Warenbezeichnung unter die Tarifstelle 04.04 A I des Gemeinsamen Zolltarifs fielen. Garancini hat diese Mitteilung an Gondrand weitergeleitet, die demgemäß diese Tarifstelle in den Zollerklärungen angab.

Während der fraglichen Zeit war der Gemeinsame Zolltarif in drei Verordnungen des Rats enthalten: in den Verordnungen Nr. 1/74 vom 17. Dezember 1973 (ABl. 1974, L 1) Nr. 2658/74 vom 15. Oktober 1974 (ABl. 1974, L 295) und Nr. 3000/75 vom 17. November 1975, (ABl. 1975, L 304). In allen diesen Fassungen lautet die Warenbezeichnung der Tarifstelle 04.04 A, soweit hier einschlägig, wie folgt:

„Käse und Quark:

A. Emmentaler, Greyerzer, Sbrinz, Bergkäse und Appenzeller, weder gerieben noch in Pulverform:

I. mit einem Fettgehalt von mindestens 45 Gewichtshundertteilen in der Trockenmasse, mit einer Reifezeit von mindestens 3 Monaten

II. andere“

Es steht fest, daß unter die Tarifstelle 04.04 A I fallende Waren nicht der Erhebung von Währungsausgleichsbeträgen im Handel zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft unterliegen. Die (aufgrund der Verordnung Nr. 974/71 des Rates vom 12. Mai 1971, ABl. L 106, S. 1, zur Einführung des Währungsausgleichssystems für den Handel mit landwirtschaftlichen Produk-

¹ — Aus dem Englischen übersetzt.

ten erlassene) Verordnung Nr. 1014/71 der Kommission vom 17. Mai 1971 (ABl. L 110, S. 10) setzte die Höhe der Währungsausgleichsbeträge für unter die Tarifstelle 04.04 A II fallende Waren fest, erwähnte jedoch die Tarifstelle 04.04 A I nicht. Die Verordnung Nr. 652/76 der Kommission vom 24. März 1976 (ABl. L 79, S.4) betreffend die Anwendung des Währungsausgleichssystems auf Frankreich nannte ebenfalls die Tarifstelle 04.04 A II, nicht jedoch die Tarifstelle 04.04 A I. Obwohl beide Kommissionsverordnungen häufig geändert wurden, wies keine der Änderungsverordnungen darauf hin, daß die Tarifstelle 04.04 A I für die Zwecke der Währungsausgleichsbeträge unter diese Regelung fällt.

In der Annahme, daß der Käse zur Tarifstelle 04.04 A I gehöre, forderte die Zollverwaltung zur Zeit der Ausfuhr zunächst keine Währungsausgleichsbeträge. Am oder um den 12. April 1977 wandte sie jedoch gegen Gondrand ein auf den 8. April 1977 datiertes Zwangsmittel zur Zahlung von 307 551,98 FF an, die für die fraglichen Ausfuhren angeblich als Währungsausgleichsbeträge geschuldet wurden. Am 18. und 28. April 1977 legte Gondrand Einspruch gegen das Zwangsmittel ein und trug in erster Linie vor, es würden keine Währungsausgleichsbeträge geschuldet; bei der Einspruchserhebung verkündete sie jeweils Garancini den Streit für den Fall, daß solche Beträge geschuldet würden, die dann von Garancini zu zahlen wären.

Die Rechtssache gelangte vor das Tribunal d'Instance Nantua. Gondrand trug vor, die Tarifstelle 04.04 A I sei auf Emmentaler Käse nur bei der Einfuhr aus Drittländern anzuwenden. Zur Begründung dieser Auffassung berief sie sich auf den Wortlaut des Zolltarifs und auf Zollavise, die das französische Ministerium für Wirtschaft und Finanzen aufgrund der Verordnungen Nr. 1053/68 und Nr.

1054/68 der Kommission vom 23. Juli 1968 (ABl L 179, S. 17 und S. 25) erlassen hatte, insbesondere auf einen am 22. Dezember 1968 veröffentlichten Zollavis. Unter Berufung auf dieselben Texte und namentlich auf am 13. Februar 1974 und am 26. März 1976 veröffentlichte Zollavise hielt die Zollverwaltung an ihrer Auffassung fest, daß Emmentaler Käse bei seiner Ausfuhr aus Frankreich in andere Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften unter die Tarifstelle 04.04 A II des Gemeinsamen Zolltarifs falle. Am 7. Februar 1978 wies das Tribunal d'Instance diese Auffassung zurück und entschied zugunsten der Firma Gondrand. Das Gericht war nicht der Überzeugung, daß die Tarifierung einer Ware für Zollzwecke davon abhängt, ob sie ein- oder ausgeführt werde; es berücksichtigte, daß einige der von den französischen Behörden veröffentlichten Zollavise, namentlich der vom 13. Februar 1974, Emmentaler Käse zur Tarifstelle 04.04 A I rechneten, wenn er bestimmte Eigenschaften aufwies.

Die Zollverwaltung legte Berufung zur Cour d'Appel Lyon ein. In ihrem Urteil vom 28. Juni 1978 vertrat die Erste Zivilkammer dieses Gerichts die Auffassung, daß die Verordnungen Nr. 1053/68 und Nr. 1054/68 nur auf Waren aus Drittländern, nicht jedoch auf Waren aus Ländern der Gemeinschaften anwendbar seien. Die Cour d'Appel führte aus, daß die am 13. Februar 1974 und 26. März 1976 veröffentlichten französischen Zollavise die Ansicht Gondrands stützten; der erstgenannte Avis weise nämlich darauf hin, daß Emmentaler Käse mit bestimmten Eigenschaften unter die Tarifstelle 04.04 A I falle, und beide Avise gingen davon aus, daß keine Währungsausgleichsbeträge für unter diese Tarifstelle fallenden Käse zu erheben seien.

Die Zollverwaltung erhob Kassationsklage bei der Cour de Cassation, Kam-

mer für Handelssachen. Im schriftlichen Verfahren trug die Zollverwaltung zwei Argumente vor, von denen sich das eine auf Gemeinschaftsrecht, das andere auf französisches Recht stützte. Das erste Argument geht dahin, daß die Tarifstelle 04.04 A I des Gemeinsamen Zolltarifs aufgrund der Verordnungen Nr. 1053/68 und Nr. 1054/68 der Kommission nur bei der Einfuhr gelte. Gondrand und Garancini traten dem in ihren schriftlichen Stellungnahmen entgegen.

Bei dieser Sachlage entschloß sich die Cour de Cassation, dem Gerichtshof ein Vorabentscheidungsersuchen vorzulegen, um zu klären, ob Emmentaler Käse zu den fraglichen Zeiten bei seiner Ausfuhr aus Frankreich nach Italien und Belgien unter die Tarifstelle 04.04 A I oder die Tarifstelle 04.04 A II fiel.

Im Verfahren vor dem Gerichtshof haben nur Gondrand und die Kommission Erklärungen abgegeben. Aus den Akten ergibt sich jedoch, daß die von Gondrand im Verfahren vor dem Gerichtshof eingenommene Haltung von Garancini im Ausgangsverfahren geteilt wurde, während die von der Kommission vor dem Gerichtshof vertretene Auffassung im wesentlichen mit der der Zollverwaltung übereinstimmt.

Gondrand hat vorgetragen, die vier in der Vorlagefrage der Cour de Cassation genannten Verordnungen seien auf die Ausfuhr von Käse aus Frankreich in andere Mitgliedstaaten nicht unmittelbar anwendbar, sondern lediglich auf die Einfuhr von Käse aus Drittländern. Die Verordnungen Nr. 804/68 und Nr. 823/68 des Rates (ABl. 1968, L 148, S. 13, und L 151, S. 3) seien für die Errichtung der gemeinsamen Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse und für die Festsetzung der Abgaben von Milch und Milcherzeugnissen aus Dritt-

ländern zu erheben seien; dies habe jedoch nichts mit dem innergemeinschaftlichen Handel zu tun. Dementsprechend habe Gondrand vorgetragen, Käseausfuhren aus Frankreich fielen weder unter die Verordnung Nr. 1053/68 der Kommission, die nur die Einfuhr aus Drittländern betreffe, noch unter die Verordnung Nr. 1054/68 der Kommission, die die Liste der Stellen festlege, die für die Erteilung von Bescheinigungen für die Zulassung bestimmter Milcherzeugnisse aus dritten Ländern zu bestimmten Tarifstellen ermächtigt seien.

Die Kommission trägt vor, aus Frankreich ausgeführter Emmentaler Käse falle in bezug auf die vier von mir genannten Verordnungen aus dem Jahre 1968 unter die Tarifstelle 04.04 A II „andere“; ein derartiges Ergebnis stehe im Einklang mit der Währungsausgleichsregelung. Währungsausgleichsbeträge brauchten auf Käseinfuhren aus Drittländern, die unter die Tarifstelle 04.04 A I fielen, nicht angewandt zu werden, weil in einem derartigen Fall Schwankungen der Wechselkurse bereits durch die Anwendung der „grünen“ oder landwirtschaftlichen Wechselkurse der Gemeinschaft ausgeglichen würden. Der Einfuhrpreis an der französischen Grenze und die Höhe der Einfuhrabschöpfung seien nämlich in europäischen Rechnungseinheiten ausgedrückt und würden unter Anwendung der „grünen“ Wechselkurse in die Währung des Verkäufers umgerechnet. Daher wäre die Anwendung von Währungsausgleichsbeträgen auf solche Handelsvorgänge überflüssig. Anders sei es im Handel zwischen den Mitgliedstaaten, der beim Fehlen von Währungsausgleichsbeträgen durch die Schwankungen der jeweiligen Wechselkurse der mitgliedstaatlichen Währungen verzerrt werden könnte.

Obwohl ich das letztgenannte Argument zu würdigen weiß, läßt es wohl doch die

Auslegungsfrage offen, ob der erwähnte Käse unter die Tarifstelle 04.04 A II „andere“ fällt, bei der zu der fraglichen Zeit Währungsausgleichsbeträge in Frankreich zu erheben waren.

Die Anhänge, die die verschiedenen Währungsausgleichsbeträge im einzelnen festsetzen, greifen die Überschriften des Gemeinsamen Zolltarifs auf. In keiner dieser Verordnungen über Währungsausgleichsbeträge ist ein ausdrücklicher Hinweis darauf enthalten, was nicht unter den Begriff „anderer“ Käse fällt, bei dem kein Währungsausgleichsbetrag zu erheben ist.

Wie bereits dargelegt unterscheidet der Gemeinsame Zolltarif in der Tarifnummer 04.04 zwischen Emmentaler Käse von bestimmter Beschaffenheit (A I) und „anderem“ (A II). Nach einer Fußnote unterliegt „die Zulassung zu diesem Absatz . . . den von den zuständigen Behörden festzusetzenden Voraussetzungen“; diese Behörden sind meiner Meinung nach für Zollangelegenheiten normalerweise die nationalen Zollbehörden. Dies könnte dahin aufgefaßt werden, daß Emmentaler Käse der genannten Beschaffenheit überhaupt nicht unter diese Tarifstelle fällt, wenn er die Voraussetzungen nicht erfüllt, und daß er nicht zu dieser Tarifstelle gehört, wenn keine Voraussetzungen festgesetzt sind. Ich halte dies nicht für richtig. Meines Erachtens sind die Tarifnummer und die Fußnote dahin aufzufassen, daß Emmentaler Käse der genannten Beschaffenheit zu der Tarifstelle gehört, solange die festgesetzten Voraussetzungen erfüllt sind. Wenn keine Voraussetzungen festgesetzt sind, gehört dieser Käse zur Tarifstelle 04.04 A I.

Somit gehen meiner Meinung nach die Hauptfragen dahin, (a) ob von den zuständigen Behörden Voraussetzungen

festgesetzt worden sind und (b) ob diese erfüllt sind. Wurden sie festgesetzt und sind sie erfüllt, so gehört der Käse zur Tarifstelle 04.04 A I. Wurden keine Voraussetzungen festgesetzt, so gehört der Käse ebenfalls zu dieser Tarifstelle.

Nach Artikel 1 Absatz 2 der Verordnung Nr. 974/71 sind Währungsausgleichsbeträge zulässig bei Erzeugnissen, für die im Rahmen der gemeinsamen Agrarmarktorganisation Interventionsmaßnahmen vorgesehen sind, und bei Erzeugnissen, deren Preis sich nach dem Preis der erstgenannten Erzeugnisse, die unter die gemeinsame Marktorganisation fallen oder Gegenstand einer spezifischen Regelung nach Artikel 235 des Vertrages sind, richtet.

Käse ist ein Erzeugnis, dessen Preis sich nach dem Preis von Erzeugnissen richtet, für die Interventionsmaßnahmen vorgesehen sind (nämlich Milch und Milcherzeugnisse), und er gehört zur gemeinsamen Agrarmarktorganisation. Artikel 1 der Verordnung Nr. 804/68 nennt unter den Waren, für die die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse gilt, die Tarifnummer 04.04 „Käse und Quark“ des Gemeinsamen Zolltarifs. In den Begründungserwägungen zu dieser Verordnung wird darauf hingewiesen, daß die Einführung eines Systems erforderlich sei, das einen einheitlichen Richtpreis für Milch umfaßt, und daß die Interventionsstellen Interventionsmaßnahmen auf dem Markt durchführen müßten. Die Verordnung enthält insoweit detaillierte Bestimmungen. Als eine der Voraussetzungen für einen einheitlichen Markt Milch und Milcherzeugnisse in der Gemeinschaft wird in den Begründungserwägungen neben einer einheitlichen Preisregelung die „Einführung einer einheitlichen Handelsregelung an den Außengrenzen der Gemeinschaft“ genannt. Es heißt dort

weiter: „Es empfiehlt sich daher, bei der Einfuhr aus dritten Ländern grundsätzlich die Erhebung einer Abschöpfung und die Zahlung einer Erstattung bei der Ausfuhr nach diesen Ländern vorzusehen, die beide den Unterschied zwischen den innerhalb und außerhalb der Gemeinschaft geltenden Preisen ausgleichen sollen.“

Titel III der Verordnung trägt die Überschrift „Regelung für den Handel mit dritten Ländern“. Nach Artikel 13 ist für alle Einfuhren der in Artikel 1 genannten Erzeugnisse (zu denen „Käse“ gehört) die Vorlage einer Einfuhrlizenz erforderlich. Nach Artikel 14 Absatz 2 wird bei der Einfuhr der in Artikel 1 genannten Erzeugnisse einschließlich „Käse“ eine Abschöpfung erhoben, und nach Absatz 6 dieses Artikels bestimmt der Rat auf Vorschlag der Kommission die Erzeugnisgruppen und ihre jeweiligen Leiterzeugnisse.

Die unter Artikel 1 der Verordnung Nr. 804/68 fallenden Erzeugnisse wurden durch die Verordnung Nr. 823/68 in Gruppen zusammengefaßt. Anhang II enthält die von der Verordnung erfaßten Warenbezeichnungen; er greift dabei auf die Tarifnummern und Warenbezeichnungen des Gemeinsamen Zolltarifs zurück und nennt die Tarifstellen 04.04 A I und II sowie eine Fußnote mit gleichem Inhalt wie die des Gemeinsamen Zolltarifs, nämlich: „Die Zulassung zu dieser Tarifstelle unterliegt den von den zuständigen Behörden festzusetzenden Voraussetzungen.“

In den Begründungserwägungen zur Verordnung Nr. 1053/68, die auf die Verordnung Nr. 804/68 „über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse, insbesondere auf Artikel 14 Absatz 7“ gestützt ist, wird

darauf hingewiesen, daß es erforderlich sei, die Voraussetzungen festzulegen, unter denen „die aus den dritten Ländern stammenden Erzeugnisse“ u. a. zur Tarifstelle 04.04 A I „zugelassen werden können“. Die Zulassung solcher Erzeugnisse sollte von der Vorlage einer Bescheinigung abhängig gemacht werden, die die in dieser Verordnung festgelegten Voraussetzungen erfüllte. Die Bescheinigung sollte nur gültig sein, wenn sie ordnungsgemäß mit dem Sichtvermerk einer Stelle versehen war, die auf einer zu erstellenden Liste aufgeführt war. Die Verordnung Nr. 1054/68 bestimmte die Stellen aus fünf Drittländern, von denen eines, Dänemark, bei seinem Beitritt wieder gestrichen wurde.

Es steht fest, daß die unter diese Verordnungen fallenden Abschöpfungen nur auf Erzeugnisse anzuwenden waren, die aus Drittländern eingeführt wurden, so daß nur Emmentaler Käse, der aus einem dieser Länder stammte und für den eine mit dem Sichtvermerk einer der genannten Stellen versehene Bescheinigung ausgestellt war, unter die Tarifstelle 04.04 A I fiel. Im Handel zwischen den Mitgliedstaaten wird Emmentaler Käse in keiner Weise von diesen Bestimmungen erfaßt. Daraus folgt nicht, daß Emmentaler Käse mit den erforderlichen Merkmalen nicht für andere Zwecke zur Tarifstelle 04.04 A I gehören kann, insbesondere für die Zwecke der Zollerklärung nach dem Gemeinsamen Zolltarif.

Der bloße Umstand, daß Voraussetzungen festgelegt wurden, die erfüllt sein müssen, damit Waren für die Abschöpfungszwecke bei der Einfuhr unter eine Tarifnummer fallen, bedeutet noch nicht, daß dieselben Voraussetzungen automatisch für die Währungsausgleichsbeträge gelten. Es bestehen offensichtlich grundlegende Unterschiede zwischen den beiden Regelungen.

Wenn dagegen die Verordnungen aus dem Jahre 1968 allgemein vorgesehen hätten, daß für die Zwecke der gemeinsamen Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse nur aus Drittländern eingeführter Emmentaler Käse unter die Tarifstelle 04.04 A I fallen solle, bestünden kaum Schwierigkeiten, dieselben Bestimmungen auf die für die Währungsausgleichsbeträge geltenden Tarifnummern anzuwenden, auch wenn in der Verordnung Nr. 974/71 und in den Verordnungen zur Festsetzung der Währungsausgleichsbeträge kein ausdrücklicher Hinweis enthalten wäre. In Anbetracht des Inhalts der Tarifstelle und der Fußnote könnte man die Ansicht vertreten, daß Voraussetzungen festgesetzt worden seien, bevor Waren zu dieser Tarifstelle zugelassen werden können (nämlich daß sie aus Drittländern stammen müssen). Dies hätte mit den Ausführungen des Gerichtshofes in der Rechtsache 5/78 (Milchfutter/Hauptzollamt Gronau, Slg. 1978, 1597, 1608, Randnr. 9 der Entscheidungsgründe) in Einklang gestanden, und zwar mit der Erwägung, es sei gerade „Zweck der Verweisung in Artikel 1 der Verordnung Nr. 974/71 [gewesen], auf die Währungsausgleichsbeträge sämtliche Bestimmungen über die betreffenden Erzeugnisse einschließlich derer anwendbar zu machen, die im Hinblick auf den Außenhandel der Gemeinschaft erlassen wurden, da diese Bestimmungen integrierender Bestandteil der in der fraglichen Verordnung genannten ‚gemeinsamen Marktorganisationen‘ sind“.

Die Schwierigkeit, auf die ich stoße, ist, daß die Verordnungen aus dem Jahre 1968 nicht so weit gehen. Für die Anwendung der Abschöpfungsregelung sehen sie lediglich „die Voraussetzungen ... [vor], unter denen die aus dritten Ländern stammenden Erzeugnisse zur

Tarifstelle ... 04.04 A I ... zugelassen werden können“. Sie verlangen die Vorlage einer Bescheinigung, bevor Erzeugnisse aus Drittländern auf diese Weise zugelassen werden können. Der nächste Schritt wird nicht getan, nämlich ausdrücklich anzuordnen, daß nur Emmentaler Käse aus Drittländern zu der Tarifstelle gehört. Meines Erachtens kann eine derartige Bestimmung nicht in Verordnungen hineingelesen werden, die nur für den Handel mit Drittländern Voraussetzungen festlegen. Ich kann somit keine Voraussetzung finden, die von den zuständigen Behörden festgesetzt wurde und die unter die Tarifstelle 04.04 A I fallenden Käse auf Käse aus Drittländern beschränkt.

Ich bin mir der Nachteile bewußt, die sich dann ergeben, wenn dieser Käse bei seiner Ausfuhr aus Frankreich in einen anderen Mitgliedstaat nicht unter die Tarifstelle 04.04 A II fällt. Dies bedeutet eindeutig, daß die Ziele der Währungsausgleichsregelung bei diesem Erzeugnis nicht erreicht werden, wenn die Regelung nicht ergänzt wird. Andererseits haben die Marktteilnehmer einen Anspruch darauf, daß ihre Rechtsstellung ausreichend genau umschrieben ist. Diese Problematik scheint mir dadurch eingetreten zu sein, daß eine für einen bestimmten Zweck geschaffene Nomenklatur für einen zweiten Zweck herangezogen und für auf einen dritten Zweck anwendbar gehalten wurde. Ich kenne zwar die Bemühungen, diese Ziele zu erreichen, und ich lege die Verordnungen unter Berücksichtigung des Vortrags der Kommission so weit aus, wie es mir vertretbar erscheint; doch kann ich unmöglich sagen, daß die Ziele erreicht worden sind. Meines Erachtens hat die hier betroffene Firma zu Recht die Auffassung vertreten, daß der fragliche Käse unter die Tarifstelle 04.04 A I fiel.

Die vorgelegte Frage sollte somit nach meiner Ansicht wie folgt beantwortet werden:

Für die Erhebung von Währungsausgleichsbeträgen fiel Emmentaler Käse, der während der Zeit vom 12. August bis zum 24. Oktober 1974, vom 20. Januar 1975 bis zum 28. April 1975 und vom 27. März bis zum 24. September 1976 aus Frankreich nach Italien und Belgien ausgeführt wurde, unter die Tarifstelle 04.04 A I.