

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS  
DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

vom 14. Januar 1997 \*

1. Mit dem vorliegenden Ersuchen um Vorabentscheidung wirft die Tariefcommissie der Niederlande die grundsätzliche Frage auf, welche Regelung für Einfuhren von Waren mit Ursprung in einem Drittland, die in den überseeischen Ländern und Gebieten (im folgenden: ÜLG) zum freien Verkehr abgefertigt wurden, in die Gemeinschaft gilt.

2. Die zur Vorabentscheidung vorgelegte Frage stellt sich in einem Rechtsstreit zwischen einem Unternehmen und den niederländischen Behörden über die Erhebung von Zöllen auf Waren mit Ursprung in Kolumbien, die aus den Niederländischen Antillen eingeführt wurden.

**Sachverhalt und Ausgangsverfahren**

3. Am 24. Juni 1991 meldete die Road Air BV bei der Zollbehörde des Flughafens Schiphol (Niederlande) die Einfuhr von 7 kg Kaffee-Extrakt in Pulverform mit Ursprung in Kolumbien an, der in den Niederländi-

sehen Antillen in den Verkehr gebracht worden war.

4. Am 25. Juni 1991 wurde die Ware der Tarifstelle 2101 10 11 des Gemeinsamen Zolltarifs zugeordnet, für die damals ein Zollsatz von 18 % des Zollwerts galt. Dafür wurde ein Zoll in Höhe von 54,40 HFL festgesetzt.

5. Die Road Air BV legte gegen diese Zollfestsetzung Einspruch ein und beantragte bei der Tariefcommissie die Rückerstattung des Betrages. Sie vertrat die Ansicht, nach den Artikeln 132, 133 und 134 EG-Vertrag dürften bei der Einfuhr von für den Verbrauch in den ÜLG bestimmten Waren in die Gemeinschaft keine Zölle erhoben werden, selbst wenn es sich um Waren mit Ursprung in Drittländern handele.

6. Die niederländischen Zollbehörden wiesen dieses Vorbringen zurück und vertraten die Ansicht, daß der freie Verkehr von Waren aus den ÜLG nur für Waren mit Ursprung in diesen Ländern und Gebieten gelte, nicht jedoch für Waren mit Ursprung in Drittländern, die nur durch die ÜLG durchgeführt worden seien.

\* Originalsprache: Spanisch.

7. Da die Tariefcommissie Zweifel daran hat, wie die Gemeinschaftsregelung anzuwenden ist, hat sie dem Gerichtshof folgende Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt:

Ist der Vierte Teil des EWG-Vertrags, insbesondere die Artikel 132 Absatz 1, 133 Absatz 1 und 134, dahin auszulegen, daß auf Waren, die sich in einem Land, das zu den überseeischen Ländern und Gebieten gehört, im zollrechtlich freien Verkehr befanden, bei der Einfuhr in die Gemeinschaft am 25. Juni 1991 — unabhängig davon, ob ihr Ursprungsland ein Land der überseeischen Länder und Gebiete oder ein Drittland ist, und damit abweichend von den Beschlüssen 86/283/EWG und 91/110/EWG des Rates — kein Zoll erhoben werden durfte?

#### Die anwendbaren Rechtsvorschriften

8. Der räumliche Geltungsbereich des Artikels 227 EWG-Vertrag erstreckt sich gemäß Absatz 3 auf die in Anhang IV aufgeführten Länder und Hoheitsgebiete, für die „das besondere Assoziierungssystem [gilt], das im Vierten Teil dieses Vertrags festgelegt ist“. Dazu gehören seit 1964 die Niederländischen Antillen.

9. Nach Artikel 3 Buchstabe r EG-Vertrag<sup>1</sup> umfaßt die Tätigkeit der Gemeinschaft nach

Maßgabe dieses Vertrages und der darin vorgesehenen Zeitfolge „die Assoziierung der überseeischen Länder und Hoheitsgebiete, um den Handelsverkehr zu steigern und die wirtschaftliche und soziale Entwicklung durch gemeinsame Bemühungen zu fördern“.

10. Der Vierte Teil des Vertrages (Artikel 131 bis 136) trägt die Überschrift „Die Assoziierung der überseeischen Länder und Hoheitsgebiete“. Ziel der Assoziierung ist gemäß Artikel 131 die Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der ÜLG und die Herstellung enger Wirtschaftsbeziehungen zwischen ihnen und der gesamten Gemeinschaft.

11. Artikel 132 des Vertrages bestimmt:

„Mit der Assoziierung werden folgende Zwecke verfolgt:

- (1) Die Mitgliedstaaten wenden auf ihren Handelsverkehr mit den Ländern und Hoheitsgebieten das System an, das sie aufgrund dieses Vertrags untereinander anwenden.

<sup>1</sup> — In der durch Artikel G Nummer 2 des Vertrages über die Europäische Union geänderten Fassung.

12. Artikel 133 des Vertrages lautet:

ren Mitgliedstaaten die erforderlichen Abhilfemaßnahmen vorzuschlagen.“

„(1) Die Zölle bei der Einfuhr von Waren aus den Ländern und Hoheitsgebieten in die Mitgliedstaaten werden vollständig abgeschafft; dies geschieht nach Maßgabe der in diesem Vertrag vorgesehenen schrittweisen Abschaffung der Zölle zwischen den Mitgliedstaaten.

14. Schließlich bestimmt Artikel 136 des Vertrages:

(2) In jedem Land und Hoheitsgebiet werden die Zölle bei der Einfuhr von Waren aus den Mitgliedstaaten und den anderen Ländern und Hoheitsgebieten nach Maßgabe der Artikel 12, 13, 14, 15 und 17 schrittweise abgeschafft.

„Für einen ersten Zeitabschnitt von fünf Jahren nach Inkrafttreten dieses Vertrags werden in einem dem Vertrag beigefügten Durchführungsabkommen die Einzelheiten und das Verfahren für die Assoziierung der Länder und Hoheitsgebiete an die Gemeinschaft festgelegt.

...“

Vor Ablauf der Geltungsdauer des in Absatz 1 genannten Abkommens legt der Rat aufgrund der erzielten Ergebnisse und der Grundsätze dieses Vertrags die Bestimmungen für einen neuen Zeitabschnitt einstimmig fest.“

13. Artikel 134 des Vertrages bestimmt:

„Ist die Höhe der Zollsätze, die bei der Einfuhr in ein Land oder Hoheitsgebiet für Waren aus einem dritten Land gelten, bei Anwendung des Artikels 133 Absatz 1 geeignet, Verkehrsverlagerungen zum Nachteil eines Mitgliedstaats hervorzurufen, so kann dieser die Kommission ersuchen, den ande-

15. Aufgrund dieser Ermächtigung erließ der Rat vier Beschlüsse zur Regelung der Assoziierung der ÜLG, die jeweils fünf Jahre lang gültig waren <sup>2</sup>.

2 — Es handelt sich um die Beschlüsse des Rates 64/349/EWG vom 25. Februar 1964 (ABl. 1964, Nr. 93, S. 1472), 70/549/EWG vom 29. September 1970 (ABl. L 282, S. 83), 76/568/EWG vom 29. Juni 1976 (ABl. L 176, S. 8) und 80/1186/EWG vom 16. Dezember 1980 (ABl. L 361, S. 1). Ich bezeichne sie im folgenden als „ÜLG-Beschlüsse“.

16. Zum Zeitpunkt der Einfuhr galt ratione temporis der Beschluß 86/283/EWG des Rates vom 30. Juni 1986 über die Assoziation der überseeischen Länder und Gebiete mit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft<sup>3</sup> (im folgenden: Beschluß 86/283 oder Fünfter Beschluß).

19. Artikel 70 Absatz 1 des Beschlusses 86/283 beschränkte die Vorzugsregelung auf Waren mit Ursprung in den ÜLG: „Waren mit Ursprung in den Ländern und Gebieten sind frei von Zöllen und Abgaben gleicher Wirkung zur Einfuhr in die Gemeinschaft zugelassen“<sup>7</sup>. Ähnliche Klauseln gab es in den früheren Beschlüssen.

17. Die Geltungsdauer des Beschlusses 86/283, der ursprünglich nur bis zum 28. Februar 1990 gelten sollte, wurde durch drei Beschlüsse des Rates verlängert<sup>4</sup>. Der zweite dieser Beschlüsse verlängerte diese Geltungsdauer konkret bis zum 30. Juni 1991.

20. Nach Artikel 77 Absatz 1 des Beschlusses 86/283 „[sind] die Bestimmung des Begriffs ‚Ursprungswaren‘ zur Durchführung dieses Kapitels sowie die Methoden für die Zusammenarbeit der Verwaltungen auf diesem Gebiet ... in Anhang II festgelegt“.

18. In Artikel 240 Absatz 1 des neuen Beschlusses 91/482/EWG des Rates vom 25. Juli 1991 über die Assoziation der überseeischen Länder und Gebiete mit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft<sup>5</sup> (im folgenden: Beschluß 91/482 oder Sechster Beschluß), der gemäß Artikel 241 am 20. September 1991 in Kraft trat, heißt es jedoch, daß dieser Beschluß für einen Zeitraum von zehn Jahren gilt, „der am 1. März 1990 beginnt“<sup>6</sup>.

21. Titel I des Anhangs II des Beschlusses 86/283 (Artikel 1 bis 5) betrifft die „Bestimmung des Begriffs ‚Ursprungswaren‘“. Gemäß Artikel 1 Buchstabe b dieses Anhangs gelten als „Ursprungswaren der Länder und Gebiete“:

1. Waren, die vollständig in einem oder mehreren ÜLG hergestellt worden sind.

3 — ABl. L 175, S. 1.

4 — Es handelt sich um die Beschlüsse des Rates 90/146/EWG vom 5. März 1990 (ABl. L 84, S. 108), 91/110/EWG vom 27. Februar 1991 (ABl. L 58, S. 27), der erlassen wurde, „solange kein neuer Beschluß des Rates über die Assoziation der [ÜLG] ... ergangen ist“, sowie 91/312/EWG vom 28. Juni 1991 (ABl. L 170, S. 13).

5 — ABl. L 263, S. 1., berichtigt im ABl. L 331, S. 23.

6 — Die mit der Rückwirkung dieser Vorschrift verbundenen Probleme werden im folgenden erörtert.

7 — Allerdings sieht Artikel 77 Absatz 2 für bestimmte Waren einige Ausnahmen vor.

2. Waren, die in einem oder mehreren ÜLG unter Verwendung anderer als der vollständig in den Ländern und Gebieten hergestellten Waren hergestellt worden sind, sofern diese Waren im Sinne des Artikels 3 in ausreichendem Maße be- oder verarbeitet worden sind.

und in unverändertem Zustand in die Gemeinschaft wiederausgeführt werden, sind bei der Einfuhr in die Gemeinschaft von Zöllen und Abgaben gleicher Wirkung befreit, sofern

— für sie in dem betreffenden ÜLG Zölle oder Abgaben gleicher Wirkung entrichtet worden sind, die den Zöllen entsprechen oder sie übersteigen, die bei der Einfuhr derselben Erzeugnisse mit Ursprung in Drittländern, für die die Meistbegünstigungsklausel gilt, in der Gemeinschaft anwendbar wären,

22. In Artikel 3 des Anhangs II sind die Voraussetzungen festgelegt, unter denen Waren als in den ÜLG in ausreichendem Maße be- oder verarbeitet gelten.

— sie nicht Gegenstand einer vollständigen oder teilweisen Befreiung oder Erstattung der Zölle oder Abgaben gleicher Wirkung waren,

23. Mit dem Beschluß 91/482 wurde die Einfuhr von Waren aus den ÜLG, jedoch mit Ursprung in Drittländern, in die Gemeinschaft neu geregelt. Artikel 101 dieses Beschlusses sieht hierzu vor:

— sie von einer Ausfuhrbescheinigung begleitet werden.

„(1) Waren mit Ursprung in den ÜLG sind frei von Zöllen und Abgaben gleicher Wirkung zur Einfuhr in die Gemeinschaft zugelassen.

(3) Die Bestimmungen des Absatzes 2 finden keine Anwendung

— auf landwirtschaftliche Erzeugnisse gemäß der Liste in Anhang II des Vertrages sowie auf die Erzeugnisse gemäß der Verordnung (EWG) Nr. 3033/80 des Rates vom 11. November 1980 zur Festlegung der Handelsregelung für bestimmte aus landwirtschaftlichen

(2) Waren, die keine Ursprungswaren der ÜLG sind, sich aber im zollrechtlich freien Verkehr in einem ÜLG befinden

Erzeugnissen hergestellte Waren ..., zuletzt geändert durch die Verordnung (EWG) Nr. 1436/90 ...,

— auf Waren, die bei der Einfuhr in die Gemeinschaft mengenmäßigen Beschränkungen unterliegen,

— auf Waren, die bei der Einfuhr in die Gemeinschaft Antidumpingzöllen unterliegen.

...“

25. Das Verfahren der Zusammenarbeit gemäß Artikel 117 EG-Vertrag erlaubt es dem Gerichtshof jedoch, dem vorlegenden Gericht alle Hinweise zur Auslegung der Vorschriften des Gemeinschaftsrechts zu geben, die er im jeweiligen Fall für anwendbar hält, auch wenn das nationale Gericht auf keine dieser Vorschriften ausdrücklich Bezug genommen hat.

26. Sowohl die Kommission als auch der Rat und die französische sowie die niederländische Regierung halten im vorliegenden Fall den Sechsten Beschluß für anwendbar. Sollte diese Ansicht zutreffen und die Einfuhr von Kaffee mit Ursprung in Kolumbien, der sich in den Niederländischen Antillen im zollrechtlich freien Verkehr befand, in die Gemeinschaft die positiven und negativen Voraussetzungen des Artikels 101 dieses Beschlusses erfüllen, so war die Klägerin des Ausgangsverfahrens möglicherweise nicht zur Zahlung der damals entrichteten Zölle verpflichtet, deren Rückerstattung sie nun fordert.

#### Die rückwirkende Geltung des Beschlusses 91/482

24. Das vorliegende Gericht nimmt in seiner Frage nur auf den Beschluß 86/283 Bezug. Die Möglichkeit, daß seine Entscheidung nicht von diesem Beschluß, sondern vom Beschluß 91/482 abhängen könnte, wurde im Ausgangsverfahren nicht erörtert.

27. Dazu müßten zumindest drei Voraussetzungen erfüllt sein:

a) Der Sechste Beschluß müßte rückwirkend auf vor seiner Veröffentlichung liegende Sachverhalte anwendbar sein.

- b) Diese Rückwirkung dürfte — soweit sie die Klägerin begünstigt — dem Gemeinschaftsrecht nicht zuwiderlaufen.
- c) Die Road Air BV müßte durch die rückwirkende Geltung des neuen Beschlusses begünstigt werden, d. h. sein Inhalt müßte ihr praktisch zugute kommen.
30. Da die Einfuhr, um die es im Ausgangsverfahren geht, im Juni 1991 getätigt wurde, wird sie von der Rückwirkung des Sechsten Beschlusses erfaßt. Hätte diese Rückwirkung nachteilige Folgen für die Wirtschaftsteilnehmer, von denen die Zollbehörden bereits Zölle erhoben haben, so läge darin zweifellos ein Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht. Diese Wirtschaftsteilnehmer könnten dann zu Recht einen Verstoß gegen die Grundsätze der Rechtssicherheit und des berechtigten Vertrauens geltend machen, die die Rückwirkung von Rechtsvorschriften nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes seit jeher begrenzen.

28. Die rückwirkende Geltung des Sechsten Beschlusses ergibt sich — wie ich bereits ausgeführt habe — aus Artikel 240 Absatz 1. Nach dieser Vorschrift, die zwei Ziele verfolgte, nämlich den neuen Beschluß mit dem theoretischen Datum des Außerkrafttretens des vorhergehenden Beschlusses zu verknüpfen und auf das Wirksamwerden des neuen Beschlusses über die AKP-Staaten abzustimmen, sollte der Beschluß ab 1. März 1990, also schon lange vor seiner Veröffentlichung, gelten.

31. Soweit der neue Beschluß seine Adressaten jedoch begünstigt und ihre Rechtsstellung verbessert, sehe ich keinen ausreichenden Grund, die vom Gemeinschaftsgesetzgeber gewollte Rückwirkung nicht anzuerkennen.

29. Die Rückwirkung des Sechsten Beschlusses ergibt sich daher zwangsläufig. Daß die Artikel 240 und 241, so wie sie formuliert sind, nebeneinanderstehen, ist zwar nicht gerade ein Musterbeispiel für gute Gesetzgebungstechnik und wirft offensichtlich Probleme hinsichtlich des in der Übergangszeit geltenden Rechts auf, doch hängt die Gültigkeit von Rechtsvorschriften nicht von ihrer Qualität oder der guten Gesetzgebungstechnik ab.

32. Konkret überzeugt mich das Vorbringen der Road Air BV gegen die Rückwirkung des Sechsten Beschlusses nicht, da sie eher allgemeine Ausführungen (zur fehlenden Begründung, zur Verletzung des berechtigten Vertrauens und der Rechtssicherheit) macht, statt darzulegen, wie sich diese Rückwirkung im vorliegenden Fall auswirkt.

33. Erstens bin ich der Auffassung, daß die Begründungserwägungen des Sechsten Beschlusses, obwohl sie über sein Inkrafttreten sehr wenig aussagen<sup>8</sup>, hinreichend Aufschluß darüber geben, warum der Rat ihm Rückwirkung verliehen hat.

34. Damit ist meiner Ansicht nach dem Erfordernis der Begründung gemäß Artikel 190 des Vertrages Genüge getan, dem der Gerichtshof bei der Beurteilung der Gültigkeit rückwirkender Handlungen oder Rechtsnormen der Gemeinschaft besondere Bedeutung beigemessen hat<sup>9</sup>.

35. Zweitens steht fest, daß ein Verstoß gegen die Grundsätze des berechtigten Vertrauens und der Rechtssicherheit dann vorläge, wenn die Adressaten der neuen Norm durch ihre Rückwirkung schlechter gestellt würden. Werden sie dagegen begünstigt, z. B. durch die Erstattung bereits gezahlter Steuern, so sehe ich nicht, inwiefern das berechnete Vertrauen oder die Rechtssicherheit der Steuerpflichtigen verletzt sein könnte.

8 — In einer der Begründungserwägungen heißt es: „... angesichts der zahlreichen Entsprechungen zwischen den ÜLG und zahlreichen AKP-Staaten ist es — unter Beachtung der Unterschiede ihres jeweiligen Status — angebracht, für die ÜLG die gleiche Laufzeit der Bestimmungen festzulegen wie für die AKP-Staaten“.

9 — Vgl. das Urteil vom 1. April 1993 in den verbundenen Rechtssachen C-260/91 und C-261/91 (Diversinte SA, Slg. 1993, I-1885, Randnr. 10).

36. Hierzu hat der Gerichtshof in seiner Rechtsprechung ausgeführt, daß „der Grundsatz der Rechtssicherheit [es] zwar im allgemeinen [verbietet], den Beginn der zeitlichen Geltung eines Rechtsakts der Gemeinschaft auf einen Zeitpunkt vor dessen Veröffentlichung zu legen; dies kann aber ausnahmsweise dann anders sein, wenn das angestrebte Ziel es verlangt und das berechnete Vertrauen der Betroffenen gebührend beachtet ist (vgl. zuletzt Urteil vom 11. Juli 1991 in der Rechtssache C-368/89, Crispoltoni, Slg. 1991, I-3695, Randnr. 17)“<sup>10</sup>.

37. Die Beachtung des berechtigten Vertrauens der Betroffenen soll tatsächlich gesicherte Rechtsstellungen derselben schützen und verhindern, daß mit Verwaltungsmaßnahmen nachträglich in den aufgrund der früher geltenden Norm erworbenen Rechtsstatus eingegriffen und dieser verschlechtert wird.

38. Das Problem, das die Rückwirkung des Sechsten Beschlusses aufwirft, ist daher kein grundsätzliches Problem, sondern betrifft die praktisch bestehenden Möglichkeiten: Kann die Road Air BV nachträglich geltend machen, daß sie im Juni 1991 die materiellen und formellen Voraussetzungen gemäß Artikel 101 Absatz 2 des Sechsten Beschlusses erfüllte und somit zollfrei einführen durfte?

10 — Urteil Diversinte SA, a. a. O., Randnr. 9.



39. Was die in Artikel 101 Absatz 2 genannten materiellen Voraussetzungen angeht, so sehe ich keine Schwierigkeiten: Es genügt der Nachweis, daß bei der Einfuhr in die Niederländischen Antillen für den Kaffee-Extrakt mit Ursprung in Kolumbien Zölle entrichtet wurden, die den in der Gemeinschaft anwendbaren Zöllen entsprachen oder sie überstiegen <sup>11</sup>.

40. In der mündlichen Verhandlung hat die Road Air BV allerdings ausgeführt, daß die bei der Einfuhr des Kaffee-Extrakts in die Niederländischen Antillen entrichteten Zölle niedriger gewesen seien als die sich aus der Anwendung des Gemeinsamen Zolltarifs ergebenden Zölle. Sollte dies zutreffen — was das vorlegende Gericht festzustellen hat — so wird das Problem durch die Rückwirkung des Sechsten Beschlusses nur teilweise gelöst, da ein Teil der bereits gezahlten Zollschuld weiter besteht.

41. Ließe sich dagegen nachweisen, daß die in den Niederländischen Antillen entrichteten Zölle den sich aus dem Gemeinsamen Zolltarif ergebenden Zöllen entsprechen oder sie übersteigen, so wäre das Problem mit der Anwendung des Sechsten Beschlusses gelöst, so daß keine weiteren Ausführungen zur Auslegung des Vertrages mehr erforderlich wären.

11 — Kaffee-Extrakt gehört nach Angaben der Kommission nicht zu den Erzeugnissen, für die Artikel 101 Absatz 2 nicht gilt.

42. Zu der formellen Voraussetzung, daß die Waren von einer „Ausfuhrbescheinigung“ begleitet werden müssen (Artikel 101 Absatz 2 letzter Gedankenstrich des Sechsten Beschlusses), führt die Road Air BV aus, daß es nach so langer Zeit schwierig sei, von den Behörden der Niederländischen Antillen eine solche Bescheinigung zu erhalten. Selbst wenn dies zutreffen sollte, so ist zu berücksichtigen, daß diese Voraussetzung von untergeordneter Bedeutung ist und daß die niederländischen Behörden ohne weiteres akzeptiert haben, daß es sich um Kaffee handelt, der aus diesem Gebiet ausgeführt wurde, so daß das Fehlen der Ausfuhrbescheinigung im vorliegenden Fall der Erstattung der bereits erhobenen Zölle nicht entgegenstehen dürfte <sup>12</sup>.

43. Abschließend meine ich daher, daß der Gerichtshof dem vorlegenden Gericht antworten sollte, daß der Beschluß 91/482 rückwirkend auf den Ausgangssachverhalt anwendbar ist, soweit er die Klägerin begünstigt und es ihr ermöglicht, die bereits entrichteten Zölle ganz oder teilweise erstattet zu erhalten.

12 — Der Gerichtshof hat im Urteil vom 7. Dezember 1993 in der Rechtssache C-12/92 (Huygen u. a., Slg. 1993, I-6381) bei der nachträglichen Vorlage von Einfuhrbescheinigungen, die von den Behörden des Staates, die sie hätten ausstellen sollen, nicht ausgestellt worden waren, recht großzügige Maßstäbe angelegt. Diesem Urteil zufolge (Randnrn. 22 bis 35) stellt der Umstand, daß die Zollbehörden des Ausfuhrstaats nicht feststellen können, ob eine Angabe über den Ursprung einer Ware zutrifft, grundsätzlich einen ungewöhnlichen, unvorhersehbaren und dem Einfluß des Einführers entzogenen Umstand dar: Dieser kann sich daher je nach den Umständen auf höhere Gewalt berufen, wenn die Zollbehörden des Ausfuhrstaats infolge ihrer eigenen Nachlässigkeit im Rahmen einer nachträglichen Überprüfung nicht feststellen können, ob eine Angabe über den Ursprung einer Ware zutrifft.

44. Sollte der Gerichtshof Artikel 240 Absatz 1 des Beschlusses 91/482 jedoch nicht als gültig ansehen und seine Anwendbarkeit auf den Ausgangssachverhalt verneinen oder sollte diese Anwendung nicht die vollständige Erstattung der bei der Einfuhr der Waren in die Gemeinschaft entrichteten Zölle ermöglichen, so ist die Vorlagefrage so zu erörtern, wie sie gestellt worden ist, was ich im folgenden tun werde.

#### Der Handelsverkehr zwischen der Gemeinschaft und den ÜLG

45. Die Auffassung der Klägerin beruht auf folgender Prämisse: Die Niederländischen Antillen gehörten zum Königreich der Niederlande als Mitgliedstaat und seien nicht mit einem Drittland zu vergleichen, da ihre Assoziierung auf einer verfassungsrechtlichen und nicht nur — wie bei Drittländern — auf einer vertraglichen Regelung beruhe.

46. Ausgehend von dieser Prämisse vertritt die Road Air BV die Ansicht, daß der Vertrag die Erhebung von Zöllen bei der Einfuhr von Waren, die sich in einem ÜLG im zollrechtlich freien Verkehr befänden, in die Gemeinschaft verbiete. Unabhängig davon, ob es sich um Waren mit Ursprung in den ÜLG oder in Drittländern handle, seien die Rechtsvorschriften, die den innergemeinschaftlichen Handel regelten, in vollem Umfang auf die Einfuhren beider Arten von

Waren in die Gemeinschaft anwendbar, da es auf ihren Ursprung nicht ankomme.

47. Daß die Niederländischen Antillen zu den Niederlanden gehören, bedeutet nicht, daß für sie automatisch und notwendig der Vertrag gelten müßte. Nach dem Protokoll über die Anwendung des Vertrages zur Gründung der europäischen Wirtschaftsgemeinschaft auf die außereuropäischen Teile des Königreichs der Niederlande war die niederländische Regierung nämlich berechtigt — und sie machte von diesem Recht Gebrauch —, den Vertrag nur für das Königreich in Europa und Niederländisch-Neuguinea zu ratifizieren und somit die Niederländischen Antillen auszuschließen.

48. Dieser Zustand dauerte bis 1964 an, als ein besonderes Abkommen zur Änderung des EWG-Vertrags geschlossen werden mußte, damit die in Teil IV dieses Vertrages festgelegte besondere Assoziationsregelung auf die Niederländischen Antillen Anwendung finden konnte<sup>13</sup>.

49. Daraus ergibt sich, daß die Geltung des Vertrages auf den Niederländischen Antillen weniger auf deren Zugehörigkeit zum Königreich der Niederlande als auf der Geltung eines besonderen Abkommens beruht, das seinerseits auf den Vierten Teil dieses Vertrages verweist. Die Rechtslage, von der

13 — ABl. 1964, Nr. 150, S. 2414.

auszugehen ist, bestimmt sich daher nach den Rechtsvorschriften dieses Vierten Teils.

50. Zu den Ausführungen der Road Air BV über die Rechtsnatur der Assoziierung der ÜLG mit der Gemeinschaft, die sie als verfassungsrechtliche Assoziierung bezeichnet, ist lediglich zu sagen, daß sie selbst einräumt, es handele sich um eine Assoziierungsregelung *sui generis*, die im einzelnen nicht mit den klassischen Systemen einer Zollunion oder einer Freihandelszone verglichen werden könne.

51. Letztendlich spielt es für den vorliegenden Fall kaum eine Rolle, ob die ÜLG nun integrierender Bestandteil der Mitgliedstaaten sind oder wie deren Assoziierungsregelung zu qualifizieren ist; es kommt in diesem Zusammenhang allein darauf an, in welchem Umfang die einzelnen Bestimmungen des EWG-Vertrags auf sie angewandt werden können, was sich nach den Artikeln 131 bis 136 bestimmt.

52. Der Gerichtshof hat sich im Urteil vom 12. Februar 1992 in der Rechtssache C-260/90, Leplat, allgemein zu dieser Frage geäußert: „Für diese Assoziierung [der ÜLG mit der Gemeinschaft] gilt eine besondere, im Vierten Teil des Vertrages (Artikel 131 bis 136) enthaltene Regelung, und es sind daher die allgemeinen Vertragsvorschriften ohne ausdrückliche Verweisung auf die [ÜLG] nicht anwendbar“<sup>14</sup>.

53. Die Assoziierung der ÜLG mit der Gemeinschaft bedeutet also nicht, daß das gesamte Gemeinschaftsrecht, sei es nun das Vertragsrecht oder das abgeleitete Recht, in den ÜLG unmittelbar und automatisch anwendbar wäre<sup>15</sup>. Im Gegenteil ist in jedem Einzelfall anhand der Artikel 131 bis 136 EG-Vertrag zu prüfen, welche Gemeinschaftsbestimmungen in welchem Umfang anwendbar sind.

54. Der Handelsverkehr zwischen den Mitgliedstaaten und den ÜLG unterliegt grundsätzlich der allgemeinen Regelung, die der Vertrag auch für den innergemeinschaftlichen Handel vorsieht (Artikel 132 Absatz 1).

55. In Artikel 132 werden mehrere „Zwecke“ genannt, darunter die erwähnte Gleichbehandlung des Handelsverkehrs. Meiner Ansicht nach ist dem Vorbringen der Road Air BV nicht zu folgen, wenn sie ausführt, daß es sich bei dem in Artikel 132 Absatz 1 verwendeten Begriff „Zwecke“ um einen redaktionellen Fehler handele.

56. Die Road Air BV stützt diese Ansicht auf Randnummer 19 des Urteils Leplat, a. a. O., wonach „die in Artikel 133 Absatz 1 enthaltene Bezugnahme auf Zölle, soll sie in Einklang mit der in Artikel 132 Absatz 1

15 — Der Gerichtshof führt in Randnr. 62 des Gutachtens 1/78 vom 4. Oktober 1979 (Slg. 1979, 2871) und in Randnr. 17 des Gutachtens 1/94 vom 15. November 1994 (Slg. 1994, I-5267) im Zusammenhang mit den ÜLG aus, daß es sich um Länder und Gebiete handelt, die von den Mitgliedstaaten abhängig sind, die aber nicht zum Geltungsbereich des Gemeinschaftsrechts gehören.

14 — Slg. 1992, I-643, Randnr. 10.

umschriebenen Verpflichtung stehen, die Abgaben mit gleicher Wirkung wie Zölle umfassen muß“. Da der Gerichtshof den Begriff „Verpflichtung“ gebraucht habe, habe er Artikel 132 Absatz 1 nicht als bloßen Zweck angesehen.

Zölle innerhalb der Gemeinschaft, auf bestimmte Einfuhren von Waren, die aus den ÜLG ausgeführt werden (Artikel 133 Absatz 1); auf die Einzelheiten gehe ich im folgenden ein.

57. Dabei berücksichtigt sie jedoch nicht angemessen, daß der Gerichtshof in Randnummer 19 des Urteils Leplat wenige Zeilen weiter oben ausdrücklich festgestellt hat: „Dies [Artikel 133 Absatz 1 des Vertrages] ist eine Konkretisierung *des in Artikel 132 Absatz 1 umschriebenen Zieles*, wonach die Mitgliedstaaten auf ihren Handelsverkehr mit den [ÜLG] das System anwenden, das sie aufgrund des Vertrages untereinander anwenden“<sup>16</sup>.

58. Meiner Ansicht nach lassen sich beide Feststellungen mühelos miteinander vereinbaren: Das Endziel begründet für die Gemeinschaft eine gewisse Zielverpflichtung. Dabei handelt es sich jedoch nicht um eine absolute und unbedingte Verpflichtung, sondern um eine Verpflichtung, die sowohl in materieller als auch zeitlicher Hinsicht Einschränkungen erfahren kann: So ist es im Vertrag selbst in den Artikeln 133 und 136 festgelegt.

59. Materiell-rechtlich beschränkt der Vertrag den Abbau der Zölle in der Gemeinschaft, d. h. die vollständige Abschaffung der

60. Zeitlich sieht der Vertrag zwei Arten von Einschränkungen vor:

- a) Die Zölle bei der Einfuhr dieser Waren werden vollständig abgeschafft; dies geschieht nach Maßgabe der in diesem Vertrag vorgesehenen schrittweisen Abschaffung der Zölle zwischen den Mitgliedstaaten (Artikel 133 Absatz 1).
- b) Der Rat bestimmt nach Ablauf einer ersten Übergangszeit, wie die Assoziierung der ÜLG fortan geregelt wird (Artikel 136).

61. Ich gehe nun näher auf diese beiden Punkte ein.

i) *Materiell-rechtliche Aspekte*

countries and territories“) und die spanische Fassung („importaciones de mercancías originarias de los países y territorios“).

62. Artikel 133 Absatz 1 wirft zunächst ein sprachliches Problem auf: Bezieht er sich auf alle Arten von Einfuhren aus den ÜLG in die Gemeinschaft (also sowohl auf Waren mit Ursprung in den ÜLG als auch auf Waren mit Ursprung in Drittländern, die sich in den ÜLG im zollrechtlich freien Verkehr befinden) oder nur auf Einfuhren von Waren mit Ursprung in den ÜLG?

c) Andere Sprachfassungen wie die niederländische („goederen van oorsprong uit de Landen en gebieden“) oder die deutsche („Einfuhr von Waren aus den Ländern und Hoheitsgebieten“) beziehen sich auf die eingeführten Waren, beschreiben diese aber nicht näher.

63. Die verschiedenen Sprachfassungen dieser Vorschrift lassen sich in drei Gruppen einteilen:

a) Einige Sprachfassungen stellen überhaupt nicht auf den Ursprung der Waren ab, sondern nur auf die Einfuhr, so die französische Fassung („importations originaires des pays et territoires“), die italienische („le importazioni originarie dei paesi e territori“) und die portugiesische („as importações originárias dos países e territórios“).

64. Je nach der Sprachfassung, die man zugrunde legt, ergeben sich unterschiedliche Rechtsfolgen. Handelt es sich um „Ursprungswaren“, so erfaßt Artikel 133 des Vertrages nur solche Waren, die im wirtschaftlichen Sinne in den ÜLG hergestellt wurden. Nicht eingeschlossen wären somit andere Waren, die nur eine zufällige Verknüpfung zu den ÜLG aufweisen, wie es bei Waren der Fall ist, die in den ÜLG vermarktet wurden, jedoch ihren Ursprung in Drittländern haben <sup>17</sup>.

b) Einige Sprachfassungen beziehen sich ausdrücklich auf die eingeführten Waren, die ihren Ursprung in den ÜLG haben müssen: Dazu gehören die englische („imports of goods originating in the

17 — Diese Auslegung des Begriffes „Waren aus den ÜLG“ kehrt in den späteren Beschlüssen des Rates, die aufgrund des Artikels 136 des Vertrages erlassen wurden, ständig wieder. Sie liegt z. B. dem Fünften Beschluß zugrunde, in dessen Anhang II, auf den Artikel 77 verweist, als Ursprungswaren der ÜLG diejenigen Waren angesehen werden, die dort vollständig hergestellt oder in ausreichendem Maße be- oder verarbeitet worden sind.

65. Sollte Artikel 133 dagegen die Abschaffung der Zölle für alle Einfuhren „aus“ den ÜLG vorsehen, so wären auch solche Waren erfaßt, die sich in den ÜLG im zollrechtlich freien Verkehr befinden. Der Begriff „Waren aus ...“ wäre dann gleichbedeutend mit dem in Artikel 133 Absatz 5 verwendeten Begriff „Einfuhren aus ...“: Beide Begriffe würden dann unterschiedslos alle Arten von eingeführten Waren erfassen.

66. Angesichts der unterschiedlichen Sprachfassungen sind als Kriterien für die Auslegung der normative Kontext des Artikels 133 sowie sein Sinn und Zweck heranzuziehen.

67. Auf den ersten Blick bietet sich eine enge Auslegung an, die dazu führen würde, daß die Abschaffung der Gemeinschaftszölle nur auf Einfuhren von Waren mit Ursprung in den ÜLG beschränkt bliebe. Eine andere Auslegung dahin, daß jede Ware mit Ursprung in jedem beliebigen Drittland bei der Einfuhr in die Gemeinschaft von den im Gemeinsamen Zolltarif festgesetzten Zöllen befreit wäre, nur weil sie zuletzt in einem ÜLG vermarktet wurde, könnte einen Anreiz zur Umgehung der Rechtsvorschriften schaffen und künstliche Verkehrsverlagerungen hervorrufen.

68. Es kann in der Tat kaum Zweifel daran geben, daß der Gemeinsame Zolltarif leicht umgangen werden könnte, wenn die entsprechenden Waren über die ÜLG, in denen niedrigere oder gar keine Zölle erhoben werden, in die Gemeinschaft eingeführt werden könnten. Die Ausführer aus Drittländern wären dann versucht, ihre Waren über die ÜLG in die Gemeinschaft einzuführen, ohne die entsprechenden Zölle nach dem Gemeinsamen Zolltarif entrichten zu müssen.

69. Betrachtet man jedoch den normativen Kontext des Artikels 133, so stellt man fest, daß Artikel 134 gerade für den Fall, daß solche Folgen eintreten, Abhilfe schaffen soll.

70. Artikel 134 des Vertrages regelt nämlich den Fall, daß die Höhe der Zollsätze, die bei der Einfuhr in ein ÜLG für Waren aus einem dritten Land gelten, bei Anwendung des Artikels 133 Absatz 1 geeignet sind, Verkehrsverlagerungen zum Nachteil eines Mitgliedstaats hervorzurufen. In einem solchen Fall kann dieser „die Kommission ersuchen, den anderen Mitgliedstaaten die erforderlichen Abhilfemaßnahmen vorzuschlagen“.

71. Artikel 134 hätte keinen Sinn, wenn sich Artikel 133 — auf den er ausdrücklich verweist — nur auf Waren mit Ursprung in den

ÜLG bezöge: Diese Waren sind schon begrifflich in den ÜLG nicht zollpflichtig; auf sie könnte sich daher auch nicht die in Artikel 134 Satz 1 als Bedingung formulierte Wendung („Ist die Höhe der Zollsätze, die bei der Einfuhr in ein Land oder Hoheitsgebiet für Waren aus einem dritten Land gelten ...“) beziehen.

72. Da also der Vertrag mit Artikel 134 eine konkrete Schutzklausel für den Fall enthält, daß die normale Anwendung von Artikel 133 Absatz 1 „Verkehrsverlagerungen zum Nachteil eines Mitgliedstaats“ hervorruft, ergibt sich im Umkehrschluß, daß Artikel 133 Absatz 1 auch für Einfuhren von Waren mit Ursprung in Drittländern aus den ÜLG in die Gemeinschaft gelten muß, für die bei ihrer Einfuhr in die ÜLG bereits ein bestimmter Zoll entrichtet wurde und die aus den ÜLG in die Gemeinschaft wieder ausgeführt werden.

73. In der mündlichen Verhandlung haben sowohl der Rat als auch die Kommission und die niederländische Regierung Artikel 134 anders ausgelegt: Es handele sich um eine Vorschrift, die nur in der Anfangszeit nach Unterzeichnung des EWG-Vertrags anwendbar gewesen sei, die aber nun, nach Ablauf der Übergangszeit und seit dem Erlaß gemeinsamer Rechtsvorschriften über den Ursprung von Waren und den gemeinsamen Zolltarif, überholt — und somit überflüssig — sei.

74. Dieses Vorbringen überzeugt mich nicht. Meiner Ansicht nach deutet nichts in Artikel 134 darauf hin, daß es sich um eine Norm handeln könnte, deren zeitliche Geltung auf eine Übergangszeit begrenzt wäre. Wenn die Verfasser des EWG-Vertrags die Vorläufigkeit einer Bestimmung zum Ausdruck bringen wollten, dann taten sie es ausdrücklich. Fehlt ein solcher Hinweis und enthält auch der Wortlaut der Bestimmung keine Zeitangaben, so sehe ich keinen Grund, ihre Geltung auf eine bestimmte Zeit zu beschränken.

75. Die von mir befürwortete Auslegung des Artikels 134 bedeutet allerdings nicht, daß Artikel 133 des Vertrages unmittelbar und unbedingt wirksam wäre. Zum einen wird die Anwendung des gemeinschaftlichen Handelssystems (d. h. des Systems, das die Mitgliedstaaten untereinander anwenden) auf den Handelsverkehr zwischen der Gemeinschaft und den ÜLG in Artikel 132 des Vertrages als „Zweck“ bezeichnet. Zum anderen steht dem Rat bei der Verfolgung dieses Zwecks ein gewisses Ermessen zu, das ihm die schrittweise Einführung dieses Systems ermöglicht. Darauf gehe ich im folgenden ein.

## ii) *Die zeitlichen Aspekte*

76. Artikel 136 des Vertrages bestimmt, daß der Rat nach fünfjähriger Geltung des ersten Durchführungsabkommens (über die Einzel-

heiten und das Verfahren für die Assoziierung der ÜLG mit der Gemeinschaft) „aufgrund der erzielten Ergebnisse und der Grundsätze dieses Vertrags die Bestimmungen für einen neuen Zeitabschnitt einstimmig fest[legt]“.

implizit davon aus, daß dieser eine schrittweise zeitliche Anwendung in der Weise ermögliche, daß ein „neuer Zeitabschnitt“ entweder einmal oder durch mehrere Beschlüsse festgelegt werden könne.

77. Diese Formulierung der Vorschrift wirft zumindest zwei Fragen auf, die im vorliegenden Fall von Bedeutung sind:

a) Handelt es sich bei dem „neuen Zeitabschnitt“, für den der Rat Bestimmungen festzulegen hat, um einen einzigen Zeitabschnitt oder ist damit eine schrittweise Entwicklung gemeint?

b) In welchem Maße ist der Rat bei den „Bestimmungen für einen neuen Zeitabschnitt“ an die „Grundsätze dieses Vertrages“ gebunden?

78. Die ÜLG-Beschlüsse, die der Rat seit 1964 erlassen hat und die nach ihrem Wortlaut auf Artikel 136 gestützt sind<sup>18</sup>, gehen

79. Die Auffassung der Road Air BV widerspricht dieser Auslegung des Rates: Ihrer Ansicht nach ist in Artikel 136 nur ein einziger Zeitabschnitt vorgesehen, so daß der Rat rechtlich nicht befugt gewesen sei, im Anschluß an den ersten, nach Ablauf der Geltungsdauer des dem Vertrag beigefügten Durchführungsabkommens erlassenen Beschluß noch weitere derartige Beschlüsse zu erlassen.

80. Zwar muß ich zugeben, daß die Auffassung der Road Air BV eine gewisse Berechtigung hat, doch sprechen die Konzeption des Systems und der Sinn und Zweck der Vorschrift eher für die gegenteilige Auffassung. Diese scheint zwar auf den ersten Blick vom Wortlaut des Artikels 136 Absatz 2 nicht mehr gedeckt zu sein, ich glaube jedoch, daß eine eingehendere Prüfung dieser Vorschrift für diese Auffassung spricht.

18 — So heißt es z. B. am Anfang der Begründungserwägungen des Beschlusses 91/482: „Gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, insbesondere auf Artikel 136 ...“

81. Die Befugnis, die Artikel 136 dem Rat verleiht, ist nämlich zeitlich nicht



beschränkt. Anders als bei dem im Durchführungsabkommen geregelten ersten Zeitabschnitt von fünf Jahren sind für die übrigen Bestimmungen keine zwingenden Fristen vorgesehen. Der Vertrag räumt dem Rat somit einen weiten Gestaltungsspielraum ohne zeitliche Beschränkungen ein.

82. Der Rat hatte zwei Möglichkeiten, diese Befugnis auszuüben: Er konnte entweder einen einzigen, sehr langen Zeitabschnitt festlegen oder aber Vorschriften für mehrere kürzere Zeitabschnitte erlassen, die sich effektiv über denselben Zeitraum erstreckten wie ein einziger längerer Zeitabschnitt. Wenn der Rat befugt war — und das war er —, sich für die erste Alternative zu entscheiden, so durfte er aus demselben Grund auch die zweite Alternative wählen.

83. Die Logik des Systems führt zum gleichen Ergebnis: der Prozeß der Assoziierung der ÜLG mit der Gemeinschaft ist zwangsläufig ein dynamischer Prozeß, der ständig nicht nur politischer Impulse bedarf, sondern auch unter Berücksichtigung der in den ÜLG insgesamt gegebenen objektiven Bedingungen fortschreiten muß. Der Vertrag wollte diesen Prozeß nicht nach Ablauf des ersten Durchführungsabkommens abbrechen, sondern verlieh dem Rat die Befugnis, aufgrund der erzielten Ergebnisse die entsprechenden Bestimmungen festzulegen, ohne ihm dabei zeitliche Grenzen zu setzen.

84. Außerdem ist der Gerichtshof in seinen Urteilen zu den verschiedenen ÜLG-Beschlüssen nicht davon ausgegangen, daß der Rat mit ihrem Erlaß die ihm durch Artikel 136 des Vertrages übertragenen Befugnisse überschritten hätte. Er hat im Gegenteil anerkannt, daß die betreffenden Beschlüsse auf diesem Artikel beruhen.

85. So hat der Gerichtshof in Randnummer 11 des Urteils Leplat, a. a. O., ausgeführt: „Absatz 2 dieses Artikels [136] bestimmt, daß der Rat vor Ablauf der Geltungsdauer des in Absatz 1 genannten Abkommens aufgrund der erzielten Ergebnisse und der Grundsätze des Vertrages die Bestimmungen für einen neuen Zeitabschnitt festlegt. *Aufgrund dieser Vorschrift* hat der Rat eine Reihe von Beschlüssen gefaßt, u. a. einen ersten Beschluß 64/349/EWG ... sowie den Beschluß 86/283, der zu der für das Ausgangsverfahren maßgebenden Zeit in Kraft war“<sup>19</sup>.

86. Ebenso hat er im Urteil vom 26. Oktober 1994, Niederlande/Kommission<sup>20</sup>, zu einem anderen ÜLG-Beschluß ausgeführt: „Gestützt auf Artikel 136 EWG-Vertrag erließ der Rat ... am 25. Juli 1991 den Beschluß 91/482/EWG über die Assoziation der überseeischen Länder und Gebiete mit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft ...“

<sup>19</sup> — Hervorhebung von mir.

<sup>20</sup> — Rechtssache C-430/92, Slg. 1994, I-5197, Randnr. 2.

87. Sicher hat sich der Gerichtshof in diesen Urteilen nicht unmittelbar mit der Frage der Gültigkeit der ÜLG-Beschlüsse auseinandergesetzt, die ihm nicht vorgelegt worden war, und diese Gültigkeit vorausgesetzt. Sicher ist aber auch, daß der Gerichtshof eine solch schwerwiegende Unregelmäßigkeit, wie sie der Erlaß dieser Beschlüsse dargestellt hätte, wenn der Rat damit über zwanzig Jahre lang seine Befugnisse überschritten hätte, nicht mit Stillschweigen übergangen hätte.

88. Obwohl ich zugebe, daß der Auffassung, die die Road Air BV zu diesem Punkt vertritt, ein gewisses Gewicht beizumessen ist, sehe ich keine hinreichenden Gründe, um dem Rat das Recht abzusprechen, den Zeit-„abschnitt“, von dem in Artikel 136 des Vertrages die Rede ist, zu unterteilen. Der Gültigkeit der Beschlüsse, die der Rat zu diesem Zweck erlassen hat, steht also nicht entgegen, daß er seine Befugnisse überschritten hätte, wie es ihm von der Road Air BV vorgeworfen wird.

89. Die zweite Frage, die sich im Zusammenhang mit der zeitlichen Abfolge der Beschlüsse stellt, betrifft deren Inhalt: Verfugte der Rat bei der Festlegung des Zeitplans und der Einzelheiten der Umsetzung der „Grundsätze dieses Vertrags“ in die Praxis über einen Ermessensspielraum?

90. Diese Frage ist meiner Ansicht nach zu bejahen, da Artikel 136 dem Rat die Bewertung der „erzielten Ergebnisse“ überläßt, von denen die weiteren ÜLG-Beschlüsse abhängen: Sie sind aufgrund dieser Ergebnisse zu erlassen, bei deren Beurteilung dem Rat

zwangsläufig ein weites Ermessen zustehen muß.

91. Konkret erlaubte es dieses Ermessen dem Rat meiner Ansicht nach, das in Artikel 132 Absatz 1 festgelegte Ziel — aus dem sich der in Artikel 133 Absatz 1 aufgestellte Grundsatz ergibt — schrittweise zu verfolgen, um schließlich zur Abschaffung der Zölle bei der Einfuhr von Waren mit Ursprung in Drittländern aus den ÜLG, bei deren Einfuhr in die ÜLG bereits die entsprechenden Zölle entrichtet wurden, zu gelangen.

92. Die Road Air BV erhebt dagegen einen Einwand, der Beachtung verdient: Selbst wenn im Vertrag keine Frist für die Erreichung des in Artikel 132 Absatz 1 festgelegten Zieles gesetzt worden sein sollte, habe der Rat doch nicht rechtmäßig gehandelt, da er bis zum Sechsten Beschluß — also 33 Jahre nach Einführung der im Vertrag vorgesehenen Regelung und 23 Jahre nach dem vollständigen Inkrafttreten der Vorschriften über den freien Warenverkehr — ein System beibehalten habe, das an den Ursprung der eingeführten Waren bestimmte Anforderungen stelle.

93. Die Road Air BV, deren Kritik sich zunächst in erster Linie gegen den Fünften Beschluß richtete, hat in ihrer Antwort auf die vom Gerichtshof gestellte Frage auch

die Vorschriften des Sechsten Beschlusses beanstandet. Beide Beschlüsse verstießen gegen den Vertrag (konkret gegen Artikel 132 Absatz 1 und gegen Artikel 133 Absatz 1), weil bestimmte Einfuhren aus den ÜLG mit Zöllen belegt würden.

noch näher kommen kann. Solange der nächste Beschluß insgesamt betrachtet einen Fortschritt auf dem Weg zur Erreichung dieser Ziele darstellt, entspricht er dem Zweck der dem Rat durch Artikel 136 eingeräumten Befugnis.

94. Dieser Einwand überzeugt mich jedoch nicht.

95. Zu berücksichtigen ist, daß jeder ÜLG-Beschluß ein homogenes Normengeflecht darstellt, dessen einzelne Teile nicht isoliert betrachtet werden dürfen. Konkret muß die Abschaffung der Zölle mit einer Reihe von Maßnahmen einhergehen, die die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der ÜLG ebenso oder noch stärker fördern<sup>21</sup>.

97. Betrachtet man die beiden Beschlüsse, die im vorliegenden Fall anwendbar sein könnten, so wird dieser Fortschritt ganz deutlich: Nach dem Fünften Beschluß durften bis auf bestimmte landwirtschaftliche Erzeugnisse nur Waren mit Ursprung in den ÜLG zollfrei in die Gemeinschaft eingeführt werden. Dagegen wurde diese Befreiung ab dem Sechsten Beschluß großzügiger gewährt und erfaßt nicht nur diese landwirtschaftlichen Erzeugnisse, sondern auch Waren, die ihren Ursprung nicht in den ÜLG haben (mit einigen Ausnahmen für bestimmte empfindliche Produkte), sich dort aber im zollrechtlich freien Verkehr befinden und dann in die Gemeinschaft wiederausgeführt werden.

96. Der Rat muß ferner die nach Ablauf der Geltungsdauer der einzelnen ÜLG-Beschlüsse „erzielten Ergebnisse“ berücksichtigen, damit die neue Regelung den im Vierten Teil des Vertrages gesteckten Zielen

98. Die Einfuhr von Waren aus den ÜLG in das Zollgebiet der Gemeinschaft (das offenkundig nicht die Niederländischen Antillen umfaßt) wurde dann noch weiter liberalisiert, bis Artikel 133 Absatz 1 im Jahre 1991 voll verwirklicht wurde. Dieser Prozeß des Abbaus der Zölle geht Hand in Hand mit einer Reihe anderer Maßnahmen, die ebenfalls den Handelsverkehr mit den ÜLG fördern und deshalb zu ihrer wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung beitragen.

21 — So wird beispielsweise die finanzielle Zusammenarbeit zwischen der Gemeinschaft und den ÜLG durch den Sechsten Beschluß erheblich verbessert (Erhöhung der Entwicklungsfonds um 40 %); der Sechste Beschluß ermöglicht den ÜLG die Einführung von Rechtsvorschriften zur Förderung oder Unterstützung des lokalen Arbeitsmarkts, er schafft ein dezentralisiertes System der Zusammenarbeit, hebt die Bedeutung der Unternehmensförderung und des Umweltschutzes hervor und reformiert das System des Handelsverkehrs in dem eben genannten Sinn.

99. Meiner Ansicht nach liegen keine hinreichenden Rechtsgründe dafür vor, die Zeitfolge des Abbaus der Zölle, für die sich der Rat mit den beiden Beschlüssen, um die es hier geht, entschieden hat, als vertragswidrig zu betrachten, da er beim Erlaß dieser Beschlüsse über ein weites Ermessen verfügte, das ihm Artikel 136 des Vertrages einräumte. Welche der üblichen juristischen Methoden zur Überprüfung der Ermessensausübung eines Organs man auch zugrunde legen mag — meiner Ansicht nach liegt im vorliegenden Fall kein Fehler vor, der die Gültigkeit dieser Beschlüsse beeinträchtigen könnte.

100. Aus alledem ergibt sich, daß die Vorschriften des jeweiligen Beschlusses über die Erhebung von Zöllen bei der Einfuhr von Drittlands-Waren, die sich in den Niederländischen Antillen im zollrechtlich freien Verkehr befanden, in die Gemeinschaft ihrem Wortlaut entsprechend angewandt werden dürfen.

101. Sollte der Sechste Beschluß rückwirkend anwendbar sein und die Road Air BV somit einen Anspruch auf Erstattung der bei der Einfuhr der Ware in die Gemeinschaft entrichteten Zölle haben, so wird den meisten ihrer Einwände gegen die Erhebung dieser Zölle dadurch der Boden entzogen: Es gäbe dann schlicht und einfach keine Zollschuld mehr, da es sich um eine nicht zollpflichtige Einfuhr in die Gemeinschaft handeln würde.

102. Sollte es dagegen anders sein oder der Gerichtshof den Sechsten Beschluß ungeachtet seiner Rückwirkung für nicht anwendbar erachten, so wäre dem vorlegenden Gericht meiner Ansicht nach zu antworten, daß die Vorschriften des Fünften Beschlusses, die zum maßgeblichen Zeitpunkt die Erhebung von Zöllen auf die im Ausgangsverfahren streitige Einfuhr erlaubten, gültig sind.

## Ergebnis

103. Ich schlage dem Gerichtshof daher vor, die von der Tariefcommissie zur Vorabentscheidung vorgelegte Frage wie folgt zu beantworten:

1. Der Beschluß 91/482/EWG des Rates vom 25. Juli 1991 über die Assoziation der überseeischen Länder und Gebiete mit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft ist rückwirkend auf die im Ausgangsverfahren streitige Einfuhr anwendbar, soweit er die Klägerin des Ausgangsverfahrens begünstigt und sie die Rückerstattung aller oder eines Teils der von ihr gezahlten Zölle erhalten kann.

2. Hilfsweise: Die Bestimmungen des Vierten Teils des EWG-Vertrags, insbesondere die Artikel 132, 133, 134 und 136, standen zum maßgeblichen Zeitpunkt nicht der Erhebung von Zöllen auf die Einfuhr von Waren mit Ursprung in einem Drittland, die sich in den Niederländischen Antillen im zollrechtlich freien Verkehr befanden, in die Gemeinschaft entgegen. Die rechtliche Regelung dieser Zölle findet sich entweder im Beschluß 91/482 oder im Beschluß 86/283/EWG des Rates vom 20. Juni 1986, deren ordnungsgemäße Anwendung nicht gegen die vorgenannten Artikel des EG-Vertrags verstößt.