

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS SIMONE ROZÈS VOM 19. NOVEMBER 1981 ¹

*Herr Präsident,
meine Herren Richter!*

Das Verfahren, zu dem ich heute meine Schlußanträge vortrage, hat seinen Ursprung in einem in den Niederlanden durchgeführten Verschnitt von griechischen und algerischen Weinen, die in den freien Verkehr gebracht worden waren. Diese Weine wurden anschließend von der niederländischen Firma Europe Vins als zur Herstellung von Essig bestimmte Weine an die französischen Firmen Albert Clément und Gérard Ces verkauft. Diese führten sie nach Frankreich ein, ausgestattet mit Zolldokumenten, in denen sie als „Waren aus der Gemeinschaft, Herkunft: Niederlande“ bezeichnet wurden.

Diese Einfuhren wurden von der französischen Zollverwaltung als Einfuhren von verbotenen Waren ohne Zollanmeldung mit Hilfe einer falschen Herkunftsangabe im Sinne des Artikels 426 Absatz 3 des französischen Code des Douanes angesehen. Diese falsche Anmeldung sollte es den betreffenden Unternehmen ermöglichen, dem grundsätzlichen Verbot der Vermischung von Weinen aus Drittländern innerhalb der Gemeinschaft zu entgehen, das durch Artikel 26 Absatz 4 der Verordnung Nr. 816/70 des Rates vom 28. April 1970 zur Festlegung ergänzender Vorschriften für die gemeinsame Marktorganisation für Wein vorgesehen ist.

Wie die 11. Strafkammer des Tribunal de grande instance Paris in ihrem Vorlageurteil angibt, macht sie sich, was die Tafelweine betrifft, die Analyse der Zollverwaltung zu eigen. Da es sich aber im

vorliegenden Fall um zur Herstellung von Essig bestimmte Weine handelt, hat sie es vorgezogen, das Verfahren auszusetzen und Ihnen im Wege des Vorabentscheidungsersuchens die Frage zu stellen, ob der erwähnte Artikel 26 Absatz 4 auch für diese Waren gilt.

I — Vor der Beantwortung dieser Frage ist es zweckmäßig, bestimmte Erklärungen der französischen Regierung und der Firmen Clément und Ces einer Prüfung zu unterziehen. Ich werde mich kurz fassen, denn es handelt sich um Ausführungen, die nicht in der Perspektive des vorliegenden Gerichts liegen und daher mit Sinn und Zweck des Vorabentscheidungsverfahrens nicht im Einklang stehen. Nach einer seit langem feststehenden Rechtsprechung geht dieses Verfahren „von einer klaren Trennung der Aufgaben der staatlichen Gerichte und des Gerichtshofes“ mit der Folge aus, daß der Gerichtshof „weder zur Entscheidung über den konkreten Fall noch zur Nachprüfung der Gründe und Ziele des Auslegungsersuchens“ ermächtigt ist (Urteil vom 15. Juli 1964 in der Rechtssache 6/64, Costa/ENEL, Slg. S. 1269); „die Parteien des Ausgangsverfahrens“ sowie die anderen Beteiligten „haben lediglich die Möglichkeit, sich in dem von diesem Gericht abgesteckten rechtlichen Rahmen zu äußern“ (Urteil vom 1. März 1973 in der Rechtssache 62/72, Bollmann/Hauptzollamt Hamburg-Waltershof, Randnr. 4 der Entscheidungsgründe, Slg. S. 275).

So hat die französische Regierung geltend gemacht, der Verschnitt selbst — und nicht die Einfuhr der daraus hervor-

¹ — Aus dem Französischen übersetzt.

gegangenen Weine nach Frankreich, die allein Gegenstand des vorliegenden Verfahrens ist — sei nach französischem Recht unzulässig, auf das die Verordnung Nr. 1021/70 der Kommission vom 29. Mai 1970, die vorübergehend den Verschnitt von importierten Weinen untereinander erlaube, verweise. Der Gerichtshof ist aber offenkundig nicht dafür zuständig, über eine solche Frage nach der Beurteilung der Gültigkeit gemäß nationalem Recht zu entscheiden.

Auch kann man zwar, allgemein gesagt, der vom Vertreter der in Frage stehenden Firmen mit Nachdruck vertretenen Auffassung nur beipflichten, daß die Zollverwaltungen jedes Mitgliedstaats rechtlich gleichgestellt seien; dies gilt aber nicht für seinen Vorschlag, der Gerichtshof möge feststellen, daß nach Artikel 36 Absatz 1 der Verordnung des Rates vom 18. März 1969 über das gemeinschaftliche Versandverfahren im vorliegenden Fall das Versandland über die Herkunft zu entscheiden habe. Aus dem Vorlageurteil geht nämlich hervor, daß die Firma Clément aus demselben Grund vor dem Tribunal de grande instance Paris bereits die Einrede der Unzuständigkeit zugunsten der niederländischen Gerichte erhoben hat. Das Gericht hat diese Einrede aber ganz eindeutig zurückgewiesen, und es ist gewiß nicht ihre Sache, diese Entscheidung rückgängig zu machen: Der Gerichtshof ist im Verhältnis zu den innerstaatlichen Gerichten weder Berufungs- noch Revisionsgericht (Urteil vom 9. Dezember 1965 in der Rechtssache 44/65, Hessische Knappschaft/Singer et fils, Slg. S. 1275; Urteil vom 15. Juni 1972 in der Rechtssache 5/72, Grassi, Randnr. 4 der Entscheidungsgründe, Slg. S. 448).

Die Importfirmen haben außerdem vortragen, die streitigen Verschnitte fielen nicht unter die Regelung des Artikels 26 Absatz 4 der Verordnung Nr. 816/70, da

sie im wesentlichen *vor* Inkrafttreten der Verordnung stattgefunden hätten. Aus dem Vorlageurteil geht aber hervor, daß der Verschnitt im September 1970, d. h. *nach* Inkrafttreten der Verordnung, vorgenommen worden ist. Nach Ihrer Rechtsprechung ist der Gerichtshof an die unabhängigen Feststellungen des nationalen Gerichts, soweit sie Tatsachen betreffen, gebunden (Urteil vom 23. Januar 1975 in der Rechtssache 51/74, Hulst/Produktschap voor Siergewassen, Randnr. 12 der Entscheidungsgründe, Slg. S. 92; Urteil vom 22. März 1978 in der Rechtssache 104/77, Oehlschläger/Hauptzollamt Emmerich, Randnr. 4 der Entscheidungsgründe, Slg. S. 797; Urteil vom 15. November 1979 in der Rechtssache 36/79, Denkavit/Finanzamt Warendorf, Randnr. 12 der Entscheidungsgründe, Slg. S. 3455); wir können uns daher nicht mit der Erörterung dieses Vorbringens aufhalten.

II — Nach Behandlung dieser Vorfragen kann ich mich mit der Frage selbst befassen, die Ihnen vorgelegt worden ist: Gilt Artikel 26 Absatz 4 der Verordnung Nr. 816/70 des Rates für Weine, die zur Herstellung von Essig bestimmt sind?

Artikel 26 Absatz 4 hat folgenden Wortlaut:

„Der Verschnitt eines eingeführten Weins mit einem Wein aus der Gemeinschaft und der Verschnitt von eingeführten Weinen untereinander im Gebiet der Gemeinschaft sind untersagt, es sei denn, der Rat beschließt auf Vorschlag der Kommission nach dem Abstimmungsverfahren des Artikels 43 Absatz 2 des Vertrages eine Ausnahmeregelung.“

Mit Ausnahme rein formaler Änderungen und abgesehen von der Erweiterung um zwei zusätzliche Sätze, die den besonderen Fall des Verschnitts von für Drittländer bestimmten Weinen betreffen, unterscheidet sich diese Vorschrift

kaum von Artikel 43 Absatz 4 der Kodifizierungsverordnung Nr. 337/79 des Rates vom 5. Februar 1979 über die gemeinsame Marktorganisation für Wein. Die Entscheidung, die Sie im vorliegenden Fall treffen werden, könnte wegen ihrer Begründung für einen Sachverhalt, der sich während der Geltung der gegenwärtigen Regelung abspielt, zu einem Präjudiz werden, wie die französische Regierung zu Recht hervorhebt.

1. Die französische Regierung trägt vor, Artikel 26 Absatz 4 sei völlig eindeutig: Die bloße Lektüre dieses Artikels genüge, um zur Überzeugung zu kommen, daß alle Verschnitte von aus Drittländern stammenden Weinen grundsätzlich verboten seien, ohne daß man einen Unterschied machen müsse je nachdem, ob sie zum unmittelbaren Verbrauch oder zu einer industriellen Verwendung bestimmt seien. Sie ist daher der Auffassung, daß die Vorlagefrage dadurch, daß sie trotz der allgemeinen Formulierung der Vorschrift diese Unterscheidung suggeriere, der Regelung des Artikels 26 Absatz 4 ohne Grund etwas hinzufüge und in Wirklichkeit darauf abziele, rückwirkend deren Tragweite zu ändern.

Es trifft zu, daß die untersuchte Vorschrift nicht *ausdrücklich* bestimmt, daß die zur industriellen Verwendung bestimmten Weine von dem grundsätzlichen Verbot des Verschnitts ausgenommen sind; aber sie gibt auch nicht an, daß diese Weine von diesem Verbot erfaßt werden. Man kann also daraus schließen, daß sich bei Artikel 26 Absatz 4 ein Auslegungsproblem aufwirft, das aufgrund anderer Argumente zu lösen ist als derjenigen, die man aus seinem Wortlaut herleiten kann.

Zwar erscheint mir also die Prüfung des Artikels 26 Absatz 4 allein nicht ausschlaggebend, doch ist der allgemeine Aufbau dieses Artikels meiner Meinung

nach kaum mit der Auffassung der französischen Regierung vereinbar.

Artikel 26 Absatz 1 definiert die Weine (Tafelweine und zur Gewinnung von Tafelwein geeignete Weine), die — untereinander verschnitten — Weine ergeben, die selbst Tafelweine sind. Er betrifft in folgedessen nur die in der Gemeinschaft angebauten Weine, die zum unmittelbaren menschlichen Verbrauch bestimmt sind. Erstens werden Tafelweine schon begrifflich unmittelbar durch den Menschen verbraucht; zweitens ist die Bezeichnung Tafelwein eine gemeinschaftliche Bezeichnung, die in den Mitgliedstaaten erzeugten Weinen, die bestimmte Voraussetzungen erfüllen, vorbehalten ist, wie sich aus Nr. 10 des Anhangs II der Verordnung Nr. 816/70 ergibt. Aus denselben Gründen haben die Absätze 2 und 3 des Artikels 26, die die Voraussetzungen festlegen, die ein Verschnitt erfüllen muß, um einen Tafelwein zu ergeben, den gleichen Anwendungsbereich wie Absatz 1.

In diesem Zusammenhang kann man annehmen, daß der Gemeinschaftsgesetzgeber dann, wenn er gewollt hätte, daß Artikel 26 Absatz 4 im Gegensatz zu den vorangehenden Bestimmungen auf zu industriellen Zwecken bestimmte Weine anwendbar sein solle, dies ausdrücklich angegeben hätte.

2. Um den außergewöhnlichen Umfang des Anwendungsbereichs dieses Absatzes zu rechtfertigen, hat die französische Regierung aber noch andere Argumente vorgebracht, die nun aus dem Zweck hergeleitet werden, der mit dieser Bestimmung verfolgt werde. Nach ihrer These beruht die fehlende Unterscheidung nach dem Verwendungszweck des Weines darauf, daß es schwierig sei, den wirklichen Verwendungszweck des verschnittenen Weines zu kontrollieren. Die einzige leicht durchführbare Kontrolle

sei die des Alkoholgehalts. Eine derartige Kontrolle sei aber ungenügend, um betrügerische Handlungen zu verhindern, die zum Beispiel auf die Weise begangen würden, daß man ein Faß französischen Tafelweins, das man in die Essigfabrik schicke, gegen ein vorgeblich zur Essigherstellung bestimmtes Faß von verschnittenem Wein aus Drittländern austausche, das unverändert für den Verbrauch geliefert werde. Deshalb hätten mehrere Regierungen jede Betrugsmöglichkeit dadurch von vornherein ausschließen wollen, daß sie das grundsätzliche Verbot des Verschnitts auf alle Weine aus Drittländern unabhängig von ihrer Verwendung ausdehnten. Dies sei die Bedeutung des Wortlauts, der für die untersuchte Bestimmung der Verordnung Nr. 816/70 gewählt und in der entsprechenden Bestimmung der Verordnung Nr. 337/79 beibehalten worden sei.

Diese Überlegungen erscheinen mir aus mehreren Gründen nicht überzeugend. Zunächst liefert die französische Regierung nicht einmal im Ansatz den Beweis für die Absicht, die sie einigen Mitgliedstaaten unterstellt.

Sodann ist die Gefahr betrügerischer Handlungen einer der Punkte gewesen, die Sie beschäftigt haben: Sie haben der Kommission und der Firma Clément die Frage gestellt, welche Garantien dafür bestehen, daß ein Verschnitt wie der des vorliegenden Falles tatsächlich seinem Verwendungszweck (Herstellung von Essig) entsprechend hergestellt worden ist, wenn man davon ausgeht, daß es sich um einen Wein handelt, der auch zum unmittelbaren Verbrauch geeignet ist.

In ihrer Antwort hat die Kommission das zu diesem Zweck auf Gemeinschaftsebene geschaffene System beschrieben, das sich im entscheidungserheblichen Zeitraum aus ihrer Verordnung Nr. 1022/70 vom 29. Mai 1970 zur Einführung von Begleitzugnissen für be-

stimmte Weine während einer Übergangszeit ergab. Nach Artikel 1 dieser Verordnung konnte zum unmittelbaren Verbrauch bestimmter Wein nur dann Gegenstand des Warenverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten sein, wenn er mit einem Begleitzugnis ausgestattet war, das vom Ursprungsmitgliedstaat nach einer Prüfung ausgestellt worden war. Dieses Zeugnis hatte je nachdem, ob der Wein seinen Ursprung in der Gemeinschaft hatte oder nicht, eine verschiedene Farbe und enthielt — gegebenenfalls — die Angabe, daß der Wein aus einem Verschnitt hervorgegangen war. Nach Artikel 9 Absatz 1 der Verordnung unterlagen die Weine, deren Ursprung nicht in der Gemeinschaft lag und die nicht zum unmittelbaren menschlichen Verbrauch zugelassen waren, einer Zollkontrolle oder Verwaltungskontrolle mit gleichwertiger Sicherheit durch die Mitgliedstaaten, um die Einhaltung der Bestimmung sicherzustellen. Die Importfirmen haben ihrerseits die von den französischen Behörden getroffenen Vorkehrungen aufgezählt: Angabe der Verwendung für industrielle Zwecke auf den französischen Zolldokumenten; besondere Transportpapiere, die die industriellen Weine innerhalb des nationalen Hoheitsgebiets begleiten; unterschiedlicher Mehrwertsteuersatz für die industriellen Weine und die zum unmittelbaren Verbrauch bestimmten Weine, wobei die Mehrwertsteuer beim Überschreiten der Grenze entrichtet wird; letzte Kontrolle in der Essigfabrik selbst. Derartige Erklärungen sind, so glaube ich, geeignet, auch den Mißtrauischesten zu beruhigen.

Ohne daß Artikel 26 Absatz 4 herangezogen zu werden braucht, ermöglicht es daher die geltende Regelung meiner Ansicht nach, den gewiß berechtigten Anliegen der französischen Regierung Rechnung zu tragen.

Die aus dem Wortlaut des Artikels 26 Absatz 4 selbst oder dem Zweck dieser Bestimmung allein, wie er von der französischen Regierung verstanden wird, hergeleiteten Argumente scheinen mir letztlich nicht begründet zu sein.

3. Vielmehr kommen zu den Auslegungshilfen, die sich aus dem allgemeinen Aufbau des Artikels 26 insgesamt ergeben, diejenigen hinzu, die sich in den Gründen finden lassen, die zu der gemeinschaftsrechtlichen Regelung des Verschnitts — in ihrer Gesamtheit gesehen — geführt haben.

Bei dieser Auslegung muß man — so scheint mir — die 15. Begründungserwägung der Verordnung Nr. 816/70 (28. Begründungserwägung der Verordnung Nr. 337/79) berücksichtigen, in der es heißt: „... in Anbetracht [des Verschnitts] ist eine Regelung zur Vermeidung seiner mißbräuchlichen Anwendung wünschenswert.“

a) Wie diese Formulierung vermuten läßt, ist die gemeinschaftsrechtliche Regelung des Verschnitts streng. Zumindest aber bei den in der Gemeinschaft erzeugten Weinen, die einzigen, für die eine vollständige Regelung besteht, stellt man fest, daß diese Strenge nur die zum unmittelbaren Verbrauch bestimmten Weine betrifft. Für Tafelweine und für zur Gewinnung von Tafelwein geeignete Weine stellen die Absätze 1 bis 3 des Artikels 26, wie wir gesehen haben, genaue Regeln in bezug auf die Qualität (Absatz 1) und die Farbe (Absatz 3) der Weine auf, die verschnitten werden können, sowie in bezug auf die Zonen, in denen dieser Vorgang stattfinden muß (Absatz 2). Bei Qualitätsweinen bestimmter Anbaugebiete (Q.b.A.) darf Wein, der aus ihrem Verschnitt mit einem Wein, der kein Q.b.A. ist, oder mit einem Q.b.A., der nicht den Namen desselben bestimmten Anbaugebiets tragen darf, hervorge-

gangen ist, nach Artikel 4a der Verordnung Nr. 1972/78 der Kommission vom 16. August 1978, zur Festsetzung der Durchführungsbestimmungen zu den önologischen Verfahren grundsätzlich nicht zum unmittelbaren menschlichen Verbrauch geliefert werden.

Die zur industriellen Verwendung bestimmten Verschnitte sind dagegen frei. Einerseits werden sie von den Absätzen 1 bis 3 des Artikels 26 nicht erfaßt. Andererseits sieht Artikel 27 Absatz 3 Buchstabe a der Verordnung Nr. 816/70 ausdrücklich vor, daß „Wein, der nicht den Definitionen“ des zur Gewinnung von Tafelwein geeigneten Weins und des Tafelweins entspricht „und der von den ... Rebsorten stammt“, die zum Anbau in der Gemeinschaft zugelassen sind, „nur für die Selbstversorgung der Familie des Weinbauern, die Erzeugung von Wein-essig oder die Destillation verwendet werden“ darf.

Um diesen Unterschied in der Behandlung zu verstehen, muß man meiner Meinung nach auf die Ziele der gemeinsamen Weinbaupolitik zurückgehen.

Die Regelung muß es für alle Weine einschließlich derjenigen, die aufgrund ihrer geringeren Qualität für eine industrielle Verwendung wie die Essigherstellung bestimmt sind, ermöglichen, insbesondere den Schutz der öffentlichen Gesundheit, den Verbraucherschutz und die Lauterkeit des Handelsverkehrs sicherzustellen. Bei den unmittelbar verbrauchten Weinen kommt aber zu diesen Erfordernissen das Bestreben hinzu, Erzeugnisse von höchstmöglicher Qualität zu erhalten. Diese letzte Überlegung erklärt die besondere Strenge der Regelung für den Verschnitt dieser Weine.

Bei verschnittenen Weinen aus Drittländern dagegen unterscheidet Artikel 26 Absatz 4, der im wesentlichen die einschlägige Regelung darstellt, wie wir ge-

sehen haben, nicht ausdrücklich je nach ihrem Verwendungszweck. Da die Regelung des Verschnitts von Weinen aus der Gemeinschaft nur die zum unmittelbaren Verbrauch bestimmten Weine betrifft, müssen aber besondere Gründe vorliegen, wenn für Weine aus Drittländern etwas anderes gelten soll.

Diese besonderen Gründe liegen meiner Meinung nach nur bei den zum unmittelbaren menschlichen Verbrauch bestimmten Weinen vor. Die in der Gemeinschaft erzeugten Weine sind nämlich Gegenstand einer einheitlichen Regelung, die, wie wir gesehen haben, ihren Ausdruck in einer gemeinsamen Definition des „Tafelweins“ findet, so daß kein Nachteil damit verbunden ist, wenn Weine, die dieser Definition entsprechen, untereinander oder mit zur Gewinnung von Tafelwein geeigneten Weinen, die ihrerseits einer gemeinsamen Definition entsprechen, verschnitten werden. Die Weine aus Drittländern dagegen entsprechen für sich allein betrachtet selbst dann, wenn sie in dem Staat, in dem sie erzeugt worden sind, Gegenstand einer Qualitätskontrolle waren, keinen gemeinsamen Qualitätsmaßstäben und sind auch nicht vergleichbaren Kontrollen unterworfen. Die Garantien für die Qualität jedes einzelnen dieser Weine können daher ihre Wirkung verlieren, wenn diese Weine verschnitten werden.

Für die zur Herstellung von Essig bestimmten Weine entfällt dagegen das Erfordernis einer Qualitätskontrolle. Daher

hat — vorausgesetzt natürlich, daß sie im übrigen alle Bedingungen erfüllen, die für die Einfuhr in die Gemeinschaft vorgeschrieben sind — das grundsätzliche Verbot ihres Verschnitts seine Berechtigung verloren. Wie es in der Rechtsmaxime ausgedrückt ist „cessante ratione legis cessat lex ipsa“.

Die von der französischen Regierung geltend gemachte Rechtfertigung für die unterschiedliche Behandlung, nämlich die Notwendigkeit, die Absatzmärkte für Weine aus der Gemeinschaft in einem durch Überschüsse gekennzeichneten Markt soweit wie möglich auszudehnen, erscheint mir nicht stichhaltig. Zwar ist die Gemeinschaftspräferenz ein Grundprinzip der gemeinsamen Agrarpolitik; ihre Beachtung darf aber, so glaube ich, nur durch ein Instrumentarium sichergestellt werden, das zu diesem Zweck geschaffen worden ist, und nicht dadurch, daß man die Tragweite einer Vorschrift übermäßig ausdehnt, bei der ich nicht erkennen kann, wie man ihre Anwendung zu protektionistischen Zwecken juristisch rechtfertigen könnte.

Letztlich bin ich der Meinung, daß die gerade genannten Argumente, die aus den Grundlagen der gemeinschaftsrechtlichen Regelung des Verschnitts hergeleitet sind, in Verbindung mit den Gesichtspunkten, die sich meiner Ansicht nach aus dem allgemeinen Aufbau des Artikels 26 ergeben, für die Auslegung der streitigen Bestimmung ausschlaggebend sind.

Ich schlage daher vor, daß Sie auf die von der 11. Strafkammer des Tribunal de grande instance Paris vorgelegte Frage für Recht erkennen, daß Artikel 26 Absatz 4 der Verordnung Nr. 816/70 des Rates vom 28. April 1970 zur Festlegung ergänzender Vorschriften für die gemeinsame Marktorganisation für Wein nicht für Weine gilt, die zur Herstellung von Essig bestimmt sind.