Nur ausnahmsweise kann sich der Gerichtshof aufgrund des der Gemeinschaftsrechtsordnung innewohnenden allgemeinen Grundsatzes der Rechtssicherheit veranlaßt sehen, in Anbetracht der erheblichen Schwierigkeiten, die sein Urteil bei in gutem Glauben begründeten Rechtsverhältnissen für die Vergangenheit hervorrufen könnte, mit Wirkung für alle Betroffenen die Möglichkeit einzuschränken, sich auf diese Auslegung der Vorschrift mit dem Ziel zu berufen, eine erneute Sachentscheidung über diese Rechtsverhältnisse herbeizuführen.

2. Das System der Finanzvorschriften des EWG-Vertrags wird von dem allgemeinen Gleichheitsgrundsatz beherrscht, wonach gleichartige Sachverhalte nicht unterschiedlich behandelt werden dürfen, es sei denn, daß eine Differenzierung objektiv gerechtfertigt ist.

   Hieraus folgt, daß die dem Gemeinschaftshaushalt zufließenden Abgaben und die aus Mitteln des Gemeinschaftshaushalts erbrachten finanziellen Leistungen so zu regeln und zu erheben beziehungsweise zu gewähren sind, daß alle, bei denen die in der Gemeinschaftsregelung aufgestellten Voraussetzungen für eine Belastung beziehungsweise Begünstigung durch sie gegeben sind, einheitlich belastet beziehungsweise begünstigt werden.

3. Es ist Sache der internen Rechtsordnung des jeweiligen Mitgliedstaats, die Modalitäten und die Voraussetzungen für die Erhebung der Gemeinschaftsabgaben im allgemeinen und der Agrarabgaben im besonderen festzulegen und zu bestimmen, welche Behörden für die Abgabenerhebung selbst und welche Gerichte für Rechtsstreitigkeiten über die Abgabenerhebung zuständig sein sollen. Diese Modalitäten und Voraussetzungen dürfen jedoch die Regelung der Erhebung der Gemeinschaftsabgaben und -gebühren nicht weniger wirksam machen als diejenige für gleichartige einzelstaatliche Gebühren und Abgaben.

   Eine einzelstaatliche Sonderregelung der Erhebung von Gemeinschaftsabgaben und -gebühren, durch die die Befugnisse, die der einzelstaatlichen Verwaltung zur Sicherstellung der Erhebung dieser Abgaben eingeräumt sind, im Vergleich zu ihren Befugnissen bei der Erhebung gleichartiger einzelstaatlicher Abgaben oder Gebühren eingeschränkt würden, wäre mit dem Gemeinschaftsrecht nicht vereinbar.

In den verbundenen Rechssachen 66, 127 und 128/79

betreffend die dem Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag von der Corte Suprema di Cassazione, Rom, in den vor diesem Gericht anhängigen Rechtsstreitigkeiten

AMMINISTRAZIONE DELLE FINANZE DELLO STATO

gegen

MERIDIONALE INDUSTRIA SALUMI SRL,

AMMINISTRAZIONE DELLE FINANZE DELLO STATO

gegen

FRATELLI VASANELLI

AMMINISTRAZIONE DELLE FINANZE DELLO STATO

gegen

FRATELLI ULTROCCHI

vorgelegten Ersuchen um Vorabentscheidung über die zeitliche Tragweite der nach Artikel 177 EWG-Vertrag erlassenen Auslegungsurteile des Gerichtshofes

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten H. Kutscher, der Kammerpräsidenten A. O'Keeffe und A. Touffait, der Richter J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, Mackenzie Stuart, G. Bosco, T. Koopmans und O. Due,

Generalanwalt: G. Reischl
Kanzler: A. Van Houtte

folgendes

URTEIL

Tatbestand

Der Sachverhalt und die Darlegungen der Parteien im schriftlichen Verfahren lassen sich wie folgt zusammenfassen:

I — Sachverhalt und Verfahren

1. In den meisten, wenn nicht allen, Verordnungen des Rates über gemeinsame Marktorganisationen für landwirtschaftliche Erzeugnisse, in denen Einfuhrabschöpfungen vorgesehen sind, ist bestimmt, daß der zu erhebende Abschöpfungsbetrag dem „am Tage der Einfuhr" geltenden Abschöpfungsbetrag entspricht. In seinem Urteil vom 15. Juni 1976 (Rechtssache 113/75, *Frecassetti*, Slg. 1976, 983) hat der Gerichtshof den Begriff „Tag der Einfuhr" dahin gehend ausgelegt, daß darunter der Tag zu verstehen ist, „an dem die Einfuhrerklärung für die Ware von der Zollstelle angenommen wird".

Dieses Urteil ist in einem Rechtsstreit ergangen, der die Frage betraf, ob die nationalen Verwaltungen bei einer Herabsetzung des Abschöpfungssatzes nach dem Tag der Einfuhrerklärung auf die *Abschöpfungen für landwirtschaftliche Erzeugnisse* die Empfehlung der Kommission vom 25. Mai 1962 (ABl. S. 1545) anwenden dürfen, die *Zölle* zum Gegenstand hat und in der den Mitgliedstaaten empfohlen wurde, bei einer Herabsetzung der Zölle nach der Einfuhrerklärung, jedoch vor der Überführung in den freien Verkehr, den niedrigsten Zollsatz anzuwenden. In dem genannten Urteil lehnte der Gerichtshof die Anwendung dieser Regel auf Abschöpfungen ab; der zu erhebende Abschöpfungsbetrag habe unabänderlich dem Abschöpfungsbetrag zu entsprechen, der an dem Tag gelte, an dem die Einfuhrerklärung von den Zollstellen angenommen worden sei.

2. Nach italienischem Recht, nämlich nach Artikel 6 Absatz 1 der „Einleitenden Bestimmungen zum Zolltarif", gebilligt durch das Dekret Nr. 723 des Präsidenten der Republik vom 26. Juni 1965 (Supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale, 1. Juli 1965, Nr. 160), entspricht der auf eingeführte Waren zu erhebende Zollsatz demjenigen, der „an dem Tage [gilt], an dem die Einfuhrerklärung von der Zollverwaltung angenommen worden ist". Diese Bestimmung entspricht demnach der Auslegung, die der Gerichtshof in der Rechtssache *Frecassetti* für den Begriff „Tag der Einfuhr" bei Abschöpfungen gegeben hat. Die Regelung des Artikels 6 Absatz 1 wurde von der italienischen Verwaltung sowohl bei der Ermittlung des *Abschöpfungssatzes für landwirtschaftliche Erzeugnisse* als auch bei der Ermittlung des *Zollsatzes* angewandt. Der genannte Artikel 6 enthält jedoch auch einen Absatz 2, wonach die Zollverwaltung auf Antrag des Importeurs bei einer Änderung des Zolltarifs nach dem Absatz 1 genannten Zeitpunkt den niedrigsten Abgabensatz anwenden kann, sofern die Ware dem Importeur noch nicht zur freien Verfügung überlassen worden ist. Auch diese Regelung wurde von der italienischen Verwaltung sowohl auf Abschöpfungen für landwirtschaftliche Erzeugnisse als auch auf Zölle angewandt.

3. Nach Erlaß des Urteils in der Rechtssache *Frecassetti* fügte die italienische Regierung, um diesem Urteil ge-

recht zu werden, dem Artikel 6 Absatz 2 der genannten „Einleitenden Bestimmungen" einen Satz hinzu, durch den klargestellt wurde, daß die Möglichkeit, den niedrigsten Abgabensatz anzuwenden, bei Abschöpfungen für landwirtschaftliche Erzeugnisse sowie bei den anderen im Rahmen der gemeinsamen Landwirtschaftspolitik vorgesehenen Abgaben nicht bestehen soll. Diese neue Bestimmung wurde als Artikel 1 Absatz 3 des Dekrets Nr. 695 des Präsidenten der Republik vom 22. September 1978 (Gazzetta Ufficiale Nr. 319, S. 8235) verkündet. In Artikel 3 dieses Dekrets ist festgelegt, daß die Bestimmung, nach der die Möglichkeit der Anwendung des niedrigsten Abgabensatzes für die Abschöpfungen ausgeschlossen wird, vom 11. September 1976 an, d. h. vom Zeitpunkt der Veröffentlichung des Urteils in der Rechtssache *Frecassetti* im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften an, gilt.

4. Die Finanzverwaltung hatte jedoch schon vor Verkündung des Urteils in der Rechtssache *Frecassetti* den drei Unternehmen Salumi, Vasanelli und Ultrocchi aufgegeben, Abschöpfungen für Rindfleischimporte nachzuentrichten, weil versehentlich die Regelung über den „niedrigsten Abgabensatz" angewandt worden sei.

In einem ersten Abschnitt des Rechtsstreits berief sich die italienische Verwaltung anscheinend in erster Linie, wenn nicht ausschließlich darauf, daß gegen die Bestimmung des nationalen Rechts verstoßen worden sei, sonach die Anwendung des „niedrigsten Abgabensatzes" nur auf Antrag des Importeurs bewilligt werden könne, ein Antrag, der im vorliegenden Fall nicht gestellt worden sei.

Nachdem der Klage der drei fraglichen Unternehmen gegen die sie betreffenden Anordnungen der Verwaltung vom Tribunale Genua stattgegeben worden war, legte die italienische Verwaltung Rechtsmittel zur Corte d'Appello Genua ein. Dieses Gericht wies die Berufungen durch Urteile vom 6. und vom 9. Februar 1976 mit der Begründung zurück, die Festlegung des Abgabensatzes für landwirtschaftliche Erzeugnisse unterliege nicht dem nationalen Zollrecht, sondern dem Gemeinschaftsrecht, nach dem der Abgabensatz dem am Tage der Einfuhr geltenden Abgabensatz entspreche. Die Corte d'Appello vertrat die Auffassung, als Tag der Einfuhr sei „derjenige [anzusehen], an dem die Ware endgültig und unwiderruflich in das Zollgebiet gelangt und in den freien Verkehr überführt worden ist" (in cui la merce viene definitivamente e irrevocabilmente introdotta nel territorio doganale e messa in libera circolazione).

Diese Auslegung stimmte nicht mit derjenigen überein, zu der der Gerichtshof in der Folgezeit in der Rechtssache *Frecassetti* gelangte. Der Rechtsstreit wurde vor der Corte Suprema di Cassazione fortgesetzt. Währenddessen wurde das Dekret Nr. 695 des Präsidenten der Republik vom 22. September 1978 erlassen, durch das Artikel 6 der „Einleitenden Bestimmungen zum Zolltarif" geändert, die Rückwirkung der neuen Bestimmung jedoch, wie oben dargelegt, auf die Zeit nach dem 11. September 1976 beschränkt wurde. Vor der Corte Suprema di Cassazione wurde der Streit auf die Frage ausgeweitet, ob die Begrenzung der deklaratorischen „ex tunc"-Wirkung des Urteils in der Rechtssache *Frecassetti* durch die Einfügung des genannten Datums mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sei. Die italienische Verwaltung vertrat die Auffassung, diese Begrenzung sei uneingeschränkt mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar, weil der nationale Gesetzgeber sich lediglich einen gemeinschaftsrechtlichen Grundsatz zu eigen gemacht habe,

von dem sich der Gerichtshof in seinem Urteil vom 8. April 1976 (Rechtssache 43/75, *Defrenne*, Slg. 1976, 455) und die Kommission in ihrer Note Nr. 75425312 vom 30. Mai 1975, die im Anschluß an das am 12. November 1974 in der Rechtssache 34/74, *Roquette*, Slg. 1974, 1217, erlassene Urteil verbreitet worden sei, hätten leiten lassen.

Demnach stelle sich die Frage, ob, wenn die Auslegung einer gemeinschaftsrechtlichen Vorschrift fraglich sei und es infolge einer übereinstimmenden irrigen Auslegung durch die Beteiligten in der Zwischenzeit zu rechtsgrundlosen Zahlungen oder zur Nichterhebung von geschuldeten Abgaben gekommen sei, die richtige Anwendung der gemeinschaftsrechtlichen Regelung erst von dem Zeitpunkt an verlangt werden könne, in dem die gemeinschaftsrechtliche Regelung verbindlich ausgelegt und die Gesichtspunkte, unter denen sich ein Widerspruch zwischen dieser gemeinschaftsrechtlichen Regelung und den Vorschriften des einzelstaatlichen Rechts ergeben könnte, von der zuständigen Stelle festgelegt worden sind.

5. Ausgehend von der Darlegung, daß die Einfügung des Datums 11. September 1976 in das Dekret des Präsidenten der Republik vom 22. September 1978 in zweierlei Weise ausgelegt werden könne, nämlich entweder dahin, daß in ihr lediglich eine für den Gesetzesanwender unverbindliche Auffassung des Gesetzgebers zum Ausdruck komme, oder im Gegenteil dahin, daß sie normative Wirkung in dem Sinn entfalte, daß es der italienischen Verwaltung trotz des Urteils in der Rechtssache *Frecassetti* verwehrt sei, für die Zeit vor dem 11. September 1976 die Differenz zwischen dem am Tage der Einfuhr geltenden Abschöpfungsbetrag und dem bei der Anwendung der Regelung über den „niedrigsten Abgabensatz" tatsächlich von ihr erhobenen niedrigeren Betrag nachzuerheben, vertritt die Corte Suprema di Cassazione die Auffassung, im zweiten Fall könne „der zeitliche Geltungsbereich der Wirkungen, die von den Auslegungsurteilen des Gerichtshofes ausgehen, in Frage gestellt sein".

6. Aufgrund dieser Feststellung ersucht die Corte di Cassazione den Gerichtshof um Vorabentscheidung über folgende zwei Fragen:

„a) Wenn die Behörden eines Mitgliedstaats hinsichtlich nach dessen Recht noch nicht abgeschlossener Rechtsverhältnisse auf dem Gebiet der Einfuhr etwas erhoben oder aber nicht erhoben haben, das sie jedoch nach der einschlägigen Gemeinschaftsregelung, wie sie später durch Urteil des Gerichtshofes ausgelegt worden ist, nicht hätten erheben dürfen bzw. hätten erheben müssen, gilt dann — im Hinblick auf Artikel 177 des Vertrages — dieses Urteil in der internen Rechtsordnung des Mitgliedstaats auch für diese Rechtsverhältnisse, oder gilt es nicht bzw. nur in bestimmten Grenzen und unter bestimmten Voraussetzungen und, falls letzteres zutrifft, in welchen Grenzen und unter welchen Voraussetzungen?

b) Ebenfalls im Hinblick auf Artikel 177 des Vertrages: Ist es nach dem Gemeinschaftsrecht untersagt, vorgeschrieben oder aber gleichgültig, daß das einzelstaatliche Recht den Betroffenen in bezug auf die genannten Rechtsverhältnisse die Befugnis einräumt, Klage zu erheben, um aufgrund der in dem Urteil des Gerichtshofes gegebenen Auslegung das zu verlangen oder zurückzufordern, was geschuldet, aber nicht erhoben, bzw. ohne Rechtsgrund gezahlt wurde?"

Die Vorlagebeschlüsse sind am 20. April 1979 und am 9. August 1979 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

Durch Beschluß vom 12. September 1979 hat der Gerichtshof die vorliegenden Rechtssachen für die Zwecke des schriftlichen und mündlichen Verfahrens und einer gemeinsamen Entscheidung verbunden.

Gemäß Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft haben die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch das Mitglied ihres Juristischen Dienstes Gian Piero Alessi als Bevollmächtigten, die Beklagten in den Ausgangsverfahren, vertreten durch Rechtsanwalt L. Cimaschi, Genua, und die Rechtsanwälte G. M. Ubertazzi und F. Capelli, Mailand, sowie die italienische Regierung, vertreten durch ihren Botschafter Adolfo Maresca als Bevollmächtigten im Beistand von Avvocato dello Stato A. Marzano, schriftliche Erklärungen eingereicht.

Auf Bericht des Berichterstatters hat der Gerichtshof nach Anhörung des Generalanwaltes beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen.

II — Gemäß Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG abgegebene schriftliche Erklärungen

A — Erklärungen der Beklagten in den Ausgangsverfahren (Salumi, Vasanelli und Ultrocchi)

Die Beklagten schildern zunächst den zugrundeliegenden Sachverhalt und den Verfahrensablauf vor den einzelstaatlichen Gerichten und unterstreichen sodann in Form einer einleitenden Bemerkung den angeblichen grundlegenden Unterschied zwischen den Rechtsverhältnissen, die den Urteilen des Gerichtshofes zugrunde gelegen hätten, in denen die zollgleiche Wirkung einzelstaatlicher Abgaben festgestellt worden sei — diese Urteile hätten zu Klagen wegen ungerechtfertigter Bereicherung gegen die nationalen Verwaltungen geführt —, und jenen Rechtsverhältnissen, die den Gerichtshof zur Auslegung des Begriffes „Tag der Einfuhr" in der Rechtssache *Frecassetti* veranlaßt hätten.

Die Erklärungen der Beklagten zielen auf die Beantwortung der Frage ab, ob wegen dieser Unterschiede die Frage der zeitlichen Geltung der Auslegungsurteile, die der Gerichtshof nach Artikel 177 des Vertrages erlassen hat, in den beiden Fällen verschieden zu lösen ist.

Da das Gemeinschaftsrecht keine besondere Bestimmung über die zeitliche Geltung von Vorabentscheidungen enthalte, seien die Kriterien hierfür der Rechtsprechung des Gerichtshofes zu entnehmen. Diese Rechtsprechung umfasse zahlreiche Urteile, in denen festgestellt werde, von welchem Zeitpunkt an Privatpersonen „von den Gerichten zu schützende subjektive Rechte" erwürben. Der Gerichtshof habe sich jedoch erst in dem Urteil vom 8. April 1976 (Rechtssache 43/75, *Defrenne*, Slg. 1976, 455) zum ersten Mal veranlaßt gesehen, die Frage nach der zeitlichen Tragweite seiner Urteile zu stellen. Die Beklagten unterstreichen die Unsicherheiten, die sich für die nationalen Behörden hinsichtlich der zeitlichen Geltung der im Wege der Vorabentscheidung erlassenen Auslegungsurteile ergäben, und weisen darauf hin, daß die Alternative zwischen der „ex-tunc"-Wirkung und der „ex-nunc"-Wirkung eines Urteils weniger schematisch sei, als es auf den ersten Blick den Anschein habe. Denn unter einer Rück-

wirkung könne man eine solche verstehen, die a) mit der Entstehung der ausgelegten Vorschrift, b) mit dem Eintritt von deren unmittelbarer Wirkung, c) anderen mit der fraglichen Vorschrift in Beziehung stehenden Vorgängen, d) der Entstehung des Rechtsstreits oder der Klageerhebung oder auch e) der Vorlageentscheidung zeitlich zusammenfalle. Andererseits könne mit einer sogenannten „ex-nunc"-Wirkung eine solche gemeint sein, die am Tag der Verkündung des Urteils, im Zeitpunkt der Mitteilung des Urteils an das vorlegende Gericht oder aber am Tag der Veröffentlichung des Urteilstenors im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften eintrete.

Die Beklagten wollten sich jedoch darauf beschränken, die zugunsten der einen oder der anderen grundlegenden Lösung, also der „ex-tunc"-Wirkung oder der „ex-nunc"-Wirkung, in Betracht kommenden Kriterien zu prüfen und die aus der jeweiligen Lösung resultierenden Probleme aufzuzeigen.

a) Erörterung der „ex-tunc"-Wirkung

Ein erster Gesichtspunkt zugunsten einer „ex-tunc"-Wirkung der Urteile in Vorabentscheidungssachen lassen sich unmittelbar aus der dem Gerichtshof übertragenen Aufgabe der Auslegung ableiten. Auslegen heiße: die Bedeutung einer Rechtsnorm erkennen und offenlegen. Die so ermittelte Bedeutung eigne den ausglegten Rechtsnormen von Anfang an. Von dieser Auffassung, die sich aus dem deklaratorischen Charakter des Urteils ableite, sei von der Rechtslehre bezüglich des einzelstaatlichen Rechts vielfach Gebrauch gemacht worden; es sei deshalb nicht erstaunlich, daß die Verfasser des Gemeinschaftsrechts auf dieselbe Argumentationsweise zurückgegriffen hätten. Hierbei werde jedoch die aus dem Verfahren nach Artikel 177 gewonnene Erfahrung und die Verschiedenheit der Urteile des Gerichtshofs sowohl hinsichtlich der Methoden als auch hinsichtlich der Ergebnisse der Auslegung außer acht gelassen.

Was die Auslegungsmethoden angehe, so müsse schon eine kurze Übersicht über die einzelnen Fälle Anlaß zur Vorsicht gegenüber übertriebenen Vereinfachungen geben.

In den Fällen, in denen die Vorlagefragen der einzelstaatlichen Gerichte durch Rückgriff auf die Entstehungsgeschichte, die Begründung der auszulegenden Rechtshandlung oder ihre verschiedenen sprachlichen Fassungen oder aber durch Bezugnahme auf die natürliche Bedeutung ihres Wortlauts hätten beantwortet werden können, habe der Gerichtshof lediglich den Inhalt der betreffenden Bestimmungen festgestellt und dem „Willen" Ausdruck gegeben, vom dem sich der Gemeinschaftsgesetzgeber bei Erlaß der Vorschrift habe leiten lassen.

Bei einer systematischen Auslegung, die sich auf vor oder gleichzeitig mit dem Erlaß der betreffenden Vorschrift vorhandene Gesichtspunkte stütze, dürfe — jedenfalls abstrakt gesehen — angenommen werden, daß die Auslegung ebenfalls die Bedeutung zum Gegenstand habe, in der allein der „Gemeinschaftsgesetzgeber" die Vorschrift seinerzeit habe verstehen können. Wenn bei der systematischen Methode aber von der Systematik ausgegangen werde, die bei Erlaß der Entscheidung des Gerichtshofes bestehe, und wenn die Systematik, der das Auslegungsurteil Rechnung trage, Änderungen erfahren habe, so könne man nur aufgrund einer gekünstelten Betrachtungsweise annehmen, daß dieses Urteil eine Feststellung des ursprünglichen Inhalts der ausgelegten Rechtsnorm darstelle.

Auch der Rückgriff auf Analogie, Billigkeit, die vergleichbare Methode und die

allgemeinen Grundsätze der Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten werfe Probleme auf.

Bestimmte Auslegungsmethoden führten somit zu einer einfachen Feststellung des Inhalts der ausgelegten Vorschriften, was für eine „ex-tunc"-Wirkung spreche, andere aber zielten auf eine Fortentwicklung und Ergänzung der Gemeinschaftsrechtsordnung ab; in diesem Fall, in dem das Urteil nicht rein deklaratorischen Charakter habe, könne schwerlich angenommen werden, daß es notwendigerweise Rückwirkung entfalten müsse.

Auch hinsichtlich ihres Ergebnisses wiesen die Vorabentscheidungen erhebliche Unterschiede auf. Durch einige werde vor allem die Bedeutung einer Vorschrift in extensiver oder restriktiver Weise festgelegt, durch andere werde die Verbindlichkeit einer Rechtshandlung der Gemeinschaft oder die unmittelbare Anwendbarkeit einer gemeinschaftsrechtlichen Vorschrift bestätigt oder aber anerkannt, daß eine gemeinschaftliche Norm nicht nur zwischen den Mitgliedstaaten und den Organen der Gemeinschaft einerseits und den Privatpersonen andererseits, sondern auch im Verhältnis von Privatpersonen untereinander Wirkungen entfalte. Wenn der Gerichtshof sich darauf beschränke, die Bedeutung einer Vorschrift festzustellen, könne man zwar berechtigterweise ohne Zögern davon ausgehen, daß die Auslegung vom Inkrafttreten der fraglichen Vorschrift an gelte; anders verhalte es sich jedoch, wenn das Urteil Lücken des Rechtssystems schließe und sich so als eine Art Richterrecht darstelle. Im ersten Fall spreche nichts dagegen, dem Auslegungsurteil Rückwirkung beizumessen, wenn es für die Privatpersonen gegenüber den Mitgliedstaaten subjektive Rechte begründe, die die einzelstaatlichen Gerichte zu schützen hätten; wenn es aber Verpflichtungen für die Privatpersonen begründe, so sei zu prüfen, ob eine „ex-tunc"-Wirkung des betreffenden Urteils nicht im Widerspruch zu grundlegenden Erfordernissen der Rechtssicherheit stehen würde. Die Rückwirkung des Auslegungsurteils führe nicht zu Schwierigkeiten, soweit die Bedeutung, die der Gerichtshof der fraglichen Rechtsnorm beigemessen habe, eine der möglichen Bedeutungen darstelle, die nach der allgemeinen Erfahrung in Betracht kämen. Ansonsten könne eine „ex-tunc"-Wirkung des Urteils nur als zulässig angesehen werden, soweit nach dem Gemeinschaftsrecht die Rückwirkung zu ihm gehörender normativer Akte — bei Erfüllung gewisser Voraussetzungen — nicht ausgeschlossen sei.

Nach Auffassung der Beklagten in den Ausgangsverfahren ist auch zu prüfen, ob dem Auslegungsurteil angesichts des Strukturverhältnisses zwischen dem einzelstaatlichen Verfahren und dem Vorabentscheidungsverfahren sowie der Bedeutung des Urteils des Gerichtshofes „ultra partes" „ex-tunc"-Wirkung zugesprochen werden kann. Aus der Tatsache, daß das Vorabentscheidungsverfahren nur durch eine Vorlageentscheidung des einzelstaatlichen Gerichts in Gang gesetzt werde, könne mit gutem Grund abgeleitet werden, daß das Urteil des Gerichtshofes zurückwirken müsse, um zur Lösung des Ausgangsverfahrens beizutragen. Schon diese Feststellung berechtigte zur Bekräftigung des Grundsatzes, daß den gemäß Artikel 177 erlassenen Auslegungsurteilen in der Regel „ex-tunc"-Wirkung zukomme. Diese Argumentation sei um so einleuchtender, als sie auch bezüglich der zeitlichen Geltung der Urteile vorgebracht worden sei, durch die der italienische Verfassungsgerichtshof ein einzelstaatliches Gesetz für verfassungswidrig erklärt. Eine solche Erklärung komme der Feststellung der Ungültigkeit der verfassungswidrigen

Rechtsnorm gleich, und diese Ungültigkeit bestehe von Anfang an. Nach Auffassung der Beklagten in den Ausgangsverfahren kann diese Argumentation jedoch nicht auf die Auslegung des Gemeinschaftsrechts übertragen werden, da das Urteil des Gerichtshofes, durch das die richtige Auslegung der betreffenden Vorschrift gegeben werde, zwar zur Rechtswidrigkeit einer abweichenden Auslegung führe, nicht aber zu dem Schluß berechtige, die Vorschrift sei ungültig, wenn und soweit sie in einer für rechtswidrig erklärten Art und Weise ausgelegt worden sei.

Die Wirkung „erga omnes", die der Auslegung im Wege der Vorabentscheidung unter gewissen Einschränkungen zugeschrieben werde, habe einige Autoren veranlaßt, der Rechtsprechung gemäß Artikel 177 eine „quasi-authentische" Bedeutung beizumessen. Man könnte daher versucht sein, der Auslegung im Wege der Vorabentscheidung ebenso wie der authentischen Auslegung Rückwirkung zuzuschreiben. Diese Argumentation werde durch bestimmte Urteile des Gerichtshofes bestätigt, in denen dieser auf ausdrückliche Frage des einzelstaatlichen Gerichts erklärt habe, daß einer bestimmten gemeinschaftlichen Vorschrift, deren unmittelbare Wirkung er zuvor festgestellt habe, Wirkung „ex tunc" zukomme. Es sei jedoch gewagt, aus diesen Urteilen eine abschließende Feststellung von allgemeiner Bedeutung herauslesen zu wollen. Nicht nur beträfen diese Urteile Einzelvorschriften, sondern es lägen auch in die entgegengesetzte Richtung weisende Anzeichen vor, und zwar sowohl hinsichtlich der Wirkungen der ausgelegten Vorschrift als auch hinsichtlich der Wirkungen des Auslegungsurteils. Der Gerichtshof habe es zuweilen vorgezogen, auf die Frage, von welchem genauen Zeitpunkt an eine bestimmte Vorschrift unmittelbare Wirkung entfalte, mit einer ihrem Wesen nach mehrdeutigen Formulierung zu antworten, indem er festgestellt habe, die unmittelbare Wirkung der ausgelegten Rechtsnorm sei „spätestens" zu einem näher bezeichneten Zeitpunkt eingetreten. Was die Wirkungen des Urteils angehe, so habe der Gerichtshof in der bereits angeführten Rechtssache 43/75, *Defrenne,* im Anschluß an den Hinweis auf die Außerordentlichkeit bestimmter Umstände des dortigen Falles zum Ausdruck gebracht, daß seinem Urteil nur beschränkte Rückwirkung zukomme.

Zu diesen Zweifeln kämen jene hinsichtlich einer übertriebenen Gleichstellung der Auslegung im Wege der Vorabentscheidung und der authentischen Auslegung sowie hinsichtlich der Wirkungen hinzu, die der authentischen Auslegung anscheinend zuzusprechen seien; bei dieser Art zu argumentieren werde in zu großen Umfang von Analogien und Metaphern Gebrauch gemacht; die Rückwirkung der authentischen Auslegung sei Beschränkungen und Vorbehalten unterworfen.

b) Erörterung der „ex-nunc"-Wirkung

Nach Auffassung der Beklagten in den Ausgangsverfahren kann auch nicht der Grundsatz aufgestellt werden, daß gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag erlassenen Auslegungsurteilen Wirkung „ex nunc" zukomme, da es keine ausdrückliche Vorschrift gebe, wonach der Gerichtshof seine Auslegungsurteile ausschließlich auf die Zukunft ausrichten dürfe. Eine solche Lösung führe zu schwersten Unzuträglichkeiten in solchen Fällen, in denen der Gerichtshof lediglich eine Auslegung im einfachsten und engsten Sinne des Wortes vornehme. Die „ex-nunc"-Wirkung eines Urteils, die keinesfalls mit der Berufung auf ein allgemeines Prinzip begründet werden könne, dürfe demnach nur auf der

Grundlage der Umstände des Einzelfalles festgestellt werden, und es sei nicht erstaunlich, daß der Gerichtshof gerade in der oben angeführten Rechtssache *Defrenne* für eine Begründung seiner Entscheidung Sorge getragen habe.

c) Lösungsvorschlag

Die Beklagten in den Ausgangsverfahren ziehen aus dem Vorstehenden den Schluß, daß es möglich sei, sich allgemein für den Grundsatz der „ex-tunc"-Wirkung oder den Grundsatz der „ex-nunc"-Wirkung der gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag erlassenen Auslegungsurteile auszusprechen. Vielmehr hänge die Lösung dieser Frage von der Besonderheit der verschiedenen Einzelfälle ab, in denen der Gerichtshof um Auslegung des Gemeinschaftsrechts im Wege der Vorabentscheidung ersucht werde. Diese These stützen die Beklagten auf eine Passage aus dem Urteil *Defrenne* (Slg. 1976, 455, 480), wonach bei allen gerichtlichen Entscheidungen ihre praktischen Auswirkungen sorgfältig erwogen werden müssen, sowie darauf, daß eine eher pragmatische denn dogmatische Betrachtungsweise geboten sei. Sie berufen sich auch auf die Schlußanträge des Generalanwalts Trabucchi in der Rechtssache 2/73 *(Geddo,* Slg. 1973, 881) und des Generalanwalts Capotorti in der Rechtssache 50/76 *(Amsterdam Bulb,* Slg. 1977, 152). Die Festlegung des zeitlichen Geltungsbereichs jedes Auslegungsurteils sei ebenso Sache des Gerichtshofes wie die Ermittlung der Bedeutung der ausgelegten Bestimmung.

Es sei jedoch zu prüfen, ob der vorgeschlagenen Lösung nicht bei der Anwendung der Auslegungsurteile im Rahmen der einzelstaatlichen Rechtsordnungen erhebliche Schwierigkeiten entgegenstünden. Wenn der zeitliche Geltungsbereich des Urteils in diesem selbst festgelegt sei, entstünden keine besonderen Probleme; Schwierigkeiten könnten jedoch auftreten, wenn der Gerichtshof — wie meist — keine ausdrückliche Entscheidung über den Zeitpunkt treffe, von dem ab die ausgelegte Rechtsnorm Wirkung entfalte. Die Antwort hänge von den angewandten Auslegungsmethoden oder von den Ergebnissen der Auslegung selbst ab. Wenn die Auslegung auf die Entstehungsgeschichte gestützt sei, so müsse wohl von einer „ex-tunc"-Wirkung des betreffenden Urteils ausgegangen werden, während es für eine „ex-nunc"-Wirkung spreche, wennn die Auslegung auf die Entwicklung des normativen und des sozio-ökonomischen Hintergrunds gestützt sei. Ein rein deklaratorisches Auslegungsurteil müsse „ex tunc" wirken, während einem Urteil, durch das ungeschriebene Grundsätze bestätigt oder dem Rechtssystem neue Bestimmungen eingefügt würden, Wirkung „ex nunc" zukommen müsse. Wichtige Hinweise könne auch der Zusammenhang geben, in dem das Urteil zu sehen sei.

Die Beklagten in den Ausgangsverfahren räumen zwar ein, daß dem Urteil in der Rechtssache 113/75, *Frecassetti,* rein deklaratorische Bedeutung und Rückwirkung zukomme, sind jedoch der Auffassung, es liege auf der Hand, daß die Erstreckung der Wirkungen des Urteils auf frühere Rechtsverhältnisse nur unter Verstoß gegen den fundamentalen Grundsatz des Vertrauensschutzes möglich sei. Es sei unbillig, während der fünfjährigen Verjährungsfrist nach der Einfuhr die Nachentrichtung von Abschöpfungsbeträgen zu verlangen, die der Wirtschaftsteilnehmer von seinen Rechtsnachfolgern nicht mehr zurückerlangen könne. Es bedürfe keiner eingehenden Untersuchung, um zu der evidenten Feststellung zu gelangen, daß der Grundsatz des Vertrauensschutzes auf den vorliegenden Sachverhalt anzuwenden sei, zumal der gutgläubige Wirtschaftsteilneh-

mer sich keinen Verstoß gegen die gemeinschaftliche Regelung habe zuschulden kommen lassen. Im Hinblick auf die schwerwiegenden wirtschaftlichen Folgen, die aus einer unzutreffenden Anwendung des Urteils *Frecassetti* erwachsen könnten, halten es die Beklagten jedoch für erforderlich, das betreffende Problem einer gründlichen Prüfung zu unterziehen. Sie erinnern zunächst daran, daß der Grundsatz des Vertrauensschutzes Teil der Gemeinschaftsrechtsordnung sei, und weisen sodann darauf hin, daß der Generalanwalt Mayras in seinen Schlußanträgen in den verbundenen Rechtssachen 44—51/77, *Union Malt/Kommission*, Slg. 1978, 90, die Voraussetzungen, unter denen ein Wirtschaftsteilnehmer den Vertrauensgrundsatz für sich in Anspruch nehmen könne, wie folgt zusammengefaßt habe:

a) ihm müßten ein wohlerworbenes Recht oder schutzwürdige eigene Interessen zustehen;

b) die Geschäftsvorgänge, für die er sich auf dieses Recht oder diese Interessen berufe, müßten in nicht rückgängig zu machender Form eingeleitet worden sein;

c) die Beeinträchtigung dieses Rechts oder dieser Interessen müsse unvorhersehbar gewesen und ohne Ankündigung eingetreten sein;

d) schließlich dürfe kein zwingendes öffentliches Interesse der Berücksichtigung dieser privaten Interessen entgegenstehen.

Die Beklagten sind der Auffassung, sämtliche Voraussetzungen für die Anwendung des Grundsatzes des Vertrauensschutzes seien im vorliegenden Fall erfüllt. Sie hätten ein schutzwürdiges Interesse, und ihre Geschäftsvorgänge seien die Folge unwiderruflicher Verpflichtungen, die in der Vergangenheit, und zwar vor Verkündung des Urteils in der Rechtssache *Frecassetti*, fest eingegangen worden seien. Es sei kein anderer Fall vorstellbar, in dem eine Änderung der Rechtslage so unvorhersehbar gewesen sei. Die Beklagten verweisen insoweit auf die Verwaltungspraxis der italienischen Zollstellen und die ständige Rechtsprechung der Corte Suprema die Cassazione und der italienischen Tatsachengerichte bis zum Erlaß des Urteils in der Rechtssache *Frecassetti*. Sie berufen sich auch auf den von der Kommission in dieser Rechtssache eingereichten Schriftsatz sowie darauf, daß dieses Gemeinschaftsorgan die Praxis der italienischen Behörden gebilligt habe. Als ihres Erachtens durchschlagendes Argument führen sie ferner eine Reihe von Maßnahmen und Entwürfen der Gemeinschaftsorgane an, insbesondere ein Schriftstück des Ausschusses Zollrecht vom 7. Februar 1972 (Verwaltung der Zollunion 188/72), den Vorentwurf für eine Richtlinie vom 27. Dezember 1972 (VdZ 1049/72), eine Aufzeichnung vom 7. Juni 1973 (VdZ 461/73), einen Vorentwurf vom 24. Juli 1973 (VdZ 569/73), den Vorschlag für eine Richtlinie des Rates vom 21. Dezember 1973 (ABl. 1974, C 14. S. 45) — nunmehr Richtlinie Nr. 79/695/EWG des Rates vom 24. Juli 1979 (ABl. 1979, L 205, S. 19) zur Harmonisierung der Verfahren für die Überführung von Waren in den zollrechtlich freien Verkehr —, Stellungnahmen des Europäischen Parlaments und des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem Vorschlag für die Richtlinie (ABl. 1974, C 85, S. 24, und ABl. 1974, C 125, S. 10) und schließlich interne Schriftstücke der Organe aus der Zeit nach Verkündung des Urteils in der Rechtssache 113/75, wie die Note der Gruppe Wirtschaftsprobleme vom 23. August 1976 (R/12002/76), eine Note vom 12. April 1977 (R/1771/77), eine Note vom 16. Mai 1977 (R/1161/77) und der Vorschlag für eine Richtlinie vom 28. Juli

1977 (R/1876/77), durch dessen Artikel 12 Absatz 2 der vom Gerichtshof in dem Urteil 113/75 bestätigte Grundsatz uneingeschränkt gutgeheißen werde.

Im übrigen sind die Beklagten in den Ausgangsverfahren der Auffassung, die Kommission habe durch ihr Verhalten eine so weitgehende Verantwortung auf sich genommen, daß die Wirtschaftsteilnehmer von ihr Ersatz für einen eventuellen Schaden verlangen könnten, wenn ihnen der Schutz durch den Vertrauensgrundsatz nicht zugute komme.

Schließlich sei auch die vierte Voraussetzung, nämlich daß kein zwingendes öffentliches Interesse der Berücksichtigung ihrer Interessen entgegenstehe, im vorliegenden Fall erfüllt. Die Beklagten in den Ausgangsverfahren meinen, es sei unproblematisch, die gemeinschaftsrechtliche Regelung in Zukunft so anzuwenden, wie sie vom Gerichtshof ausgelegt worden sei, da die betreffenden Geschäfte ausnahmslos vor Verkündung des Urteils in der Rechtssache *Frecassetti* abgeschlossen und abgewickelt worden seien und alle Mitgliedstaaten einschließlich Italiens, sich unverzüglich nach der Verkündung des Urteils des Gerichtshofes den darin enthaltenen Grundsätzen angepaßt hätten. Aus dem im Amtsblatt C 138 vom 11. Juni 1977 veröffentlichten Vorschlag für eine Verordnung über die Nacherhebung von Eingangs- oder Ausfuhrabgaben ergebe sich, daß das berechtigte Vertrauen eines gutgläubigen Wirtschaftsteilnehmers in Fällen der vorliegenden Art immer geschützt sei. Der zweiten Begründungserwägung und dem Artikel 5 dieses Vorschlags im besonderen lasse sich entnehmen, daß eine Nacherhebung ausgeschlossen sei, wenn bei der Festsetzung der Eingangs- oder Ausfuhrabgaben, die sich nachträglich als niedriger erwiesen hätten als die nach den gesetzlichen Vorschriften geschuldeten Abgaben, von Bemessungsgrundlagen ausgegangen worden sei, die von den zuständigen Behörden selbst ermittelt worden seien oder deren Richtigkeit von ihnen festgestellt worden sei; dies gelte unter der Voraussetzung, daß der Anmelder nachweislich gutgläubig gewesen sei und bei der Abgabe seiner Anmeldung nachweislich alle geltenden Vorschriften beachtet habe. Diesem Verordnungsvorschlag hat sich der Italienische Staat nach Ansicht der Beklagten in den Ausgangsverfahren durch Erlaß des Artikels 3 des Dekrets Nr. 695 des Präsidenten der Republik vom 22. September 1978 angepaßt. Dieses Dekret sei demnach uneingeschränkt mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar. Abschließend machen die Beklagten in den Ausgangsverfahren geltend, selbst wenn der Gerichtshof entscheiden sollte, daß seinen nach Artikel 177 erlassenen Auslegungsurteilen grundsätzlich deklaratorische Bedeutung und Wirkung „ex tunc" zukomme und daß dies insbesondere auch für das Urteil in der Rechtssache *Frecassetti* gelte, müsse er doch die Notwendigkeit anerkennen, die Rechte der Wirtschaftsteilnehmer zu schützen, die in gutem Glauben gewissenhaft die betreffende Regelung beachtet hätten, so wie sie verstanden worden sei, bevor ihrer Auslegung durch die gerichtliche Entscheidung eine andere Richtung gegeben worden sei.

B — Erklärungen der italienischen Regierung

Die italienische Regierung erinnert zunächst an die Vorgeschichte der Ausgangsverfahren und macht dann auf den Zusammenhang zwischen diesen und der Rechtssache 61/79, *Amministrazione delle Finanze dello Stato/Denkavit italiana,* aufmerksam. Sie betont, daß ihre Erklärung in den vorliegenden Rechtssachen auch für die Rechtssache 61/79 gelte.

Die grundsätzliche Frage, die sich in den beiden fraglichen Gruppen von Rechtssachen stelle, sei bereits in der Rechtssache 33/76, *Rewe*, Slg. 1976, 1989, aufgeworfen worden, jedenfalls was die eventuelle Verpflichtung zur Rückzahlung zu Unrecht erhobener Beträge angehe. Der Gerichtshof habe über diese Frage, die ihm nunmehr in den vorliegenden Rechtssachen ausdrücklich unterbreitet worden sei, in seinem Urteil vom 16. Dezember 1976 allerdings nicht zu entscheiden brauchen.

— Zur zeitlichen Tragweite eines Auslegungsurteils

Die italienische Regierung erinnert an die in der Rechtssache 33/76 vorgebrachten Auffassungen, kritisiert sie und betont u. a., daß die damals von ihr vorgeschlagene Lösung sich aus dem Urteil vom 8. April 1976 in der Rechtssache 43/75 (*Defrenne*, Slg. 1976, 455) ableite. In diesem Urteil habe der Gerichtshof die unmittelbare Wirkung des Artikels 119 EWG-Vertrag anerkannt, seine Anwendung jedoch, soweit nicht Arbeitnehmer bereits Klage erhoben oder einen entsprechenden Rechtsbehelf eingelegt hätten, auf die Zeit nach der Urteilsverkündung beschränkt.

Nach Auffassung der italienischen Regierung sind die in der Rechtssache *Defrenne* angewandten Kriterien auch für Fälle der vorliegenden Art maßgebend. Wenn schon dem Artikel 119 nur aus Zweckmäßigkeitsgründen eine zeitlich beschränkte umittelbare Wirkung zugesprochen worden sei, so sei die Anerkennung eines Anspruchs auf Rückgewähr von Zahlungen, die zu einem Zeitpunkt geleistet worden seien, als nicht festgestanden habe, daß es sich um Abgaben zollgleicher Wirkung handele, sondern vielmehr allgemein das Gegenteil angenommen worden sei, nicht nur mit den Zielen von Artikel 13 Absatz 2 EWG-Vertrag, sondern auch mit denjenigen des sekundären Gemeinschaftsrechts unvereinbar, da sie zu einer zusätzlichen Beeinträchtigung des innergemeinschaftlichen Warenverkehrs führen würde.

Die italienische Regierung setzt sich mit der u. a. vom Generalanwalt in der Rechtssache 33/76 (*Rewe*, Slg. 1976, 2006) vorgebrachten Auffassung auseinander, die Situation in dieser Rechtssache sei nicht mit derjenigen in der Rechtssache *Defrenne* vergleichbar, und meint, es sei noch zu prüfen, ob man der aus einer Rückzahlungsverpflichtung erwachsenden finanziellen Belastung nicht wegen der Diskriminierungen, die sich aus den verschiedenen nationalen Verfall- und Verjährungsfristen ergäben, vor allem auch im Hinblick auf Artikel 6 Absatz 2 des Vertrages, dieselbe Bedeutung zuerkennen müsse, wie sie in der Rechtssache *Defrenne* den nachteiligen Folgen einer uneingeschränkten Rückwirkung beigemessen worden sei.

Es sei also zum einen zu prüfen, ob den Wirtschaftsteilnehmern infolge eines Urteils des Gerichtshofes, durch das eine bis dahin allgemein akzeptierte Auslegung abgelehnt worden sei, das zuvor von ihnen nicht geltend gemachte Recht zuzugestehen sei, bestimmte Gebühren und Abgaben nicht zu entrichten. Im gleichen Zusammenhang sei auch zu prüfen, ob den Mitgliedstaaten dann unter gleichartigen Umständen des Recht zuzugestehen sei, Zahlungen zu verlangen, auf die sie zuvor keinen Anspruch zu haben geglaubt hätten, wenn sich durch ein Urteil des Gerichtshofes herausstelle, daß in Wirklichkeit eine gesetzliche Zahlungsverpflichtung bestanden habe.

Im ersten Fall könne man annehmen, die Lösung ergebe sich ohne weiteres aus einem Rückgriff auf die Vorschriften der jeweiligen nationalen Rechtsordnung über die „condictio indebiti". Ein solcher Rückgriff würde jedoch zu unterschiedli-

chen Lösungen führen, zumal — wie das Urteil vom 26. Juni 1979 (Rechtssache 177/78, *Pigs and Bacon Commission/ McCarren,* noch nicht veröffentlicht) zeige — die Möglichkeit einer Rückforderung durch das einzelstaatliche Recht sogar völlig ausgeschlossen sein könne.

Die Lösung sei demnach in der Gemeinschaftsrechtsordnung zu suchen. Ein Anspruch auf Rückgewähr von Abgaben, deren zollgleiche Wirkung sich herausgestellt habe, sei erst vom Erlaß des Urteils des Gerichtshofes an anzuerkennen, durch das die zollgleiche Wirkung dieser Abgaben festgestellt worden sei, oder möglicherweise vom Erlaß einer Richtlinie der Kommission nach Artikel 13 Absatz 2 EWG-Vertrag an.

Zur Begründung dieser Auffassung macht die italienische Regierung geltend, die Bedeutung des Begriffs „Abgaben gleicher Wirkung" sei im Vertrag nicht festgelegt. Nach Artikel 13 Absatz 2 des Vertrages seien Abgaben zollgleicher Wirkung von den Mitgliedstaaten während der Übergangszeit und in einer Zeitfolge aufzuheben gewesen, die die Kommission durch Richtlinien bestimmt habe, denen die Vorschriften des Artikels 14 Absätze 2 und 3 sowie die vom Rat gemäß Artikel 14 Absatz 2 erlassenen Richtlinien hätten zugrunde liegen müssen. Nun habe aber die Kommission bekanntlich die einzelnen Abgaben gleicher Wirkung zunächst anhand einer Analyse der von den verschiedenen Mitgliedstaaten in Beantwortung einer Liste von Fragen erteilten Auskünfte und sodann auf der Grundlage einer selbständigen Prüfung ermittelt; was die sechs alten Mitgliedstaaten angehe, so sei diese Arbeit noch nicht abgeschlossen, obwohl die Übergangszeit seit mehreren Jahren abgelaufen sei; hinsichtlich der Abgaben der neuen Mitgliedstaaten sei sie noch kaum in Angriff genommen.

Im Bereich der gemeinsamen Agrarpolitik sei in den Verordnungen unmittelbar bestimmt gewesen, daß die Erhebung von Abgaben gleicher Wirkung mit der Anwendung des Abschöpfungssystems unvereinbar sei, noch bevor die Kommission am 15. Oktober 1973 erstmals eine Richtlinie über die Abgaben gleicher Wirkung erlassen habe und demnach ohne daß ein Hinweis oder eine Erläuterung zur Bestimmung dieses Begriffes gegeben worden sei.

Die italienische Regierung verweist mit Nachdruck auf das Zögern der Kommissionsdienststellen sowie darauf, daß es erst einer sich ständig weiterentwickelnden Rechtsprechung des Gerichtshofes bedurft habe, um im einzelnen zu klären, unter welchen Voraussetzungen eine Abgabe oder eine bei der Einfuhr erhobene Gebühr als eine solche zollgleicher Wirkung anzusehen sei. Unter diesen Umständen könne man die Mitgliedstaaten nicht dafür verantwortlich machen, daß sie bis zum Erlaß des Auslegungsurteils Abgaben zollgleicher Wirkung erhoben hätten; anderenfalls müßte man annehmen, daß jeder Zollbeamte selbständig dafür verantwortlich gewesen sei, die Konsequenzen aus der unmittelbaren Wirkung des Verbots von Abgaben gleicher Wirkung zu ziehen, noch bevor die Kommission geeignete Richtlinien oder der Gerichtshof das Auslegungsurteil erlassen habe.

Die italienische Regierung macht sodann geltend, es bestehe ein Unterschied zwischen dem Recht des einzelnen, die Zahlung einer Abgabe gleicher Wirkung zu verweigern, das sich aus einer unmittelbar geltenden gemeinschaftsrechtlichen Vorschrift herleite, und der Rückzahlungsverpflichtung eines Staates, die sich nicht aus der unmittelbar geltenden Vorschrift, sondern aus der Feststellung einer „Vertragsverletzung" ergebe. Sie bringt vor, der Begriff des Verstoßes ge-

gen (Vertrags-)Pflichten habe in der Gemeinschaftsrechtsordnung wegen der institutionellen Ziele der Gemeinschaften eine andere Bedeutung als im einzelstaatlichen Recht. Der sich vertragswidrig verhaltende Staat werde nicht durch die Gemeinschaftsorgane zur Rückforderung der Ausfuhrhilfen oder -erstattungen verpflichtet, die er unter Verletzung des Gemeinschaftsrechts gewährt habe.

Die italienische Regierung beruft sich auch auf die Note Nr. 75425312 der Kommission vom 30. Mai 1975, die im Anschluß an den Erlaß des Urteils vom 12. November 1974 in der Rechtssache 34/74 *(Roquette,* Slg. 1974, 1217) verbreitet worden sei und sich auf die Auslegung des Artikels 4a Absatz 2 der Verordnung Nr. 974/71 des Rates beziehe. In dieser Note habe die Kommission die Auffassung vertreten, wegen der besonderen Umstände der Rechtssache seien die Mitgliedstaaten nicht verpflichtet, die Beträge zurückzufordern, die bei einer Auslegung des betreffenden Artikels in dem vom Gerichtshof aufgezeigten Sinn nicht hätten ausgezahlt werden dürfen. Die logische Folge hiervon sei, daß im Rahmen ein und desselben Rechtsverhältnisses und hinsichtlich ein und derselben Vorschrift nicht verschiedene Kriterien Verwendung finden könnten, je nachdem, ob es um die Rückforderung oder um die Rückerstattung bestimmter Beträge durch die einzelstaatlichen Behörden gehe. Somit dürfe die Verpflichtung zur Rückzahlung nicht als zwangsläufige Folge der Erhebung eines nicht geschuldeten Betrags angesehen werden.

Die italienische Regierung betont, daß der von ihr vorgeschlagenen Lösung das Urteil in der Rechtssache 43/75 *(Defrenne,* a.a.O.) zugrunde liege, in der der Gerichtshof ausdrücklich, wenn auch nur ausnahmsweise, zwischen der Feststellung der Nichterfüllung einer Vertragsverpflichtung und der Bejahung einer Verpflichtung zur rückwirkenden Beseitigung der nachteiligen Wirkungen unterschieden habe, die aus dieser Vertragsverletzung erwachsen seien. Die Gründe, deretwegen der Gerichtshof von der Auffassung, seine Urteile hätten rein deklaratorische Bedeutung, abgerückt sei, nämlich die wirtschaftlichen Folgen, das Verhalten der Mitgliedstaaten, das Ausbleiben einer Initiative der Kommission und der unrichtige Eindruck von der Wirkung der geltenden gemeinschaftsrechtlichen Regelung, träfen auch auf dem Gebiet der Abgaben zollgleicher Wirkung und — ganz allgemein — dann zu, wenn aufgrund einer unzutreffenden Auslegung des Gemeinschaftsrechts Geldbeträge erhoben worden seien. Die Folgen im wirtschaftlichen Bereich ergäben sich daraus, daß Geldbeträge gleichzeitig zurückerstattet würden, die über Jahre hinweg unwidersprochen und in der Überzeugung, daß sie geschuldet seien, erhoben worden seien; dieser Schaden sei je nach Länge der Verfalls- oder Verjährungsfristen im jeweiligen einzelstaatlichen Recht in diskriminierender Weise unterschiedlich hoch. Das Verhalten der Mitgliedstaaten und die Untätigkeit der Kommission seien ebenfalls von ausschlaggebender Bedeutung, da die betreffenden Beträge in der außer Frage stehenden allgemeinen Überzeugung entrichtet und erhoben worden seien, daß ein Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht nicht vorliege. Diese Argumentation habe hinsichtlich der Regelung der Gebühren für die gesundheitspolizeiliche Kontrolle wegen deren Kompliziertheit besonderes Gewicht. Erst 1970, als die gemeinschaftsrechtliche Regelung über die gemeinsamen Marktorganisationen für die verschiedenen der gesundheitspolizeilichen Überwachung unterliegenden Erzeugnisse bereits seit Jahren in Kraft gewesen sei, habe die Kommission gegen nur zwei Mitgliedstaaten Verfahren eingeleitet, die jedoch

sieben Jahre lang zu keinem konkreten Ergebnis geführt hätten und erst nach Erlaß verschiedener Urteile durch den Gerichtshof wieder aufgegriffen worden seien.

— Zur Auswirkung der streitigen Abgabe

Die italienische Regierung betont sodann, die Rückerstattung der Beträge, die aufgrund einer unrichtigen Auslegung des Gemeinschaftsrechts an die Europäischen Gemeinschaften oder die Mitgliedstaaten gezahlt worden seien, würde zu einer effektiven Bereicherung oder genauer zu einer höheren und unerwarteten Gewinnspanne der betroffenen Wirtschaftsteilnehmer führen, da diese die betreffenden Beträge zweifellos bei der Berechnung ihrer Produktionskosten berücksichtigt hätten.

Einer „restitutio in integrum", durch die ein größerer Schaden als derjenige verursacht würde, für den sie eine Ersatzleistung darstellen solle, stehe auch die gemeinschaftsrechtliche Regelung des Wettbewerbs entgegen. Eine Rückzahlung würde sich der Sache nach als eine Beihilfe für die nationalen Wirtschaftsteilnehmer auswirken, die die ihnen zu Unrecht auferlegte Belastung auf ihre Kunden abgewälzt hätten, und zu einer zusätzlichen Schädigung der Exporteure in den anderen Mitgliedstaaten führen, die bereits durch die Verringerung ihrer Exportgeschäfte einen effektiven Schaden erlitten hätten. Nach Auffassung der italienischen Regierung würde die rückwirkende Beseitigung einer Ungleichbehandlung, die bereits dadurch zu einer nicht mehr umkehrbaren Beeinträchtigung der Handelsbeziehungen geführt habe, daß diese einem anderen als dem vom Gemeinschaftsgesetzgeber gewollten System unterworfen worden seien, eine den Zielen des Gemeinschaftsrechts, nämlich dem freien Warenverkehr im Gemeinschaftsgebiet und einem System des freien Wettbewerbs zwischen den betroffenen Wirtschaftsteilnehmern, zuwiderlaufende Wirkung hervorrufen. Es gelte demnach zu erkennen, daß hier der Grundsatz „cessante ratione legis, cessat et ipsa lex" eingreife; die gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften dürften nicht im Widerspruch zu ihren Zielen angewandt werden.

Was den entsprechenden, jedoch umgekehrten Fall angeht, daß aufgrund einer unrichtigen Auslegung des Gemeinschaftsrechts von der Erhebung von Gebühren abgesehen worden sei, die aber zu entrichten gewesen wären, so ist es nach Ansicht der italienischen Regierung gewiß weniger leicht, die von ihr bezüglich des ersten Falles vorgebrachten Argumente als stichhaltig anzusehen. Es bestehe insoweit ein grundlegender Unterschied, als die Erhebung geschuldeter Beträge, die jedoch aufgrund eines Irrtums nicht entrichtet und erhoben worden seien, mit dem Sinn und Zweck der unrichtig ausgelegten Regelung in Einklang stehe und als der Irrtum der Verwaltung in der Regel gerade eine unabdingbare Voraussetzung für die Geltendmachung eines Nachzahlungsanspruchs darstelle. Dennoch könne nicht „a priori" ausgeschlossen werden, daß der Grundsatz „cessante ratione legis, cessat et ipsa lex" auch dann zu berücksichtigen sei, wenn es darum gehe, nach Jahren und nach der eventuellen Entstehung eines nicht mehr wiedergutzumachenden Schadens für die Betroffenen Zölle nachzuerheben, die schon zu einem früheren Zeitpunkt hätten erhoben werden müssen. Hierfür sprächen die angeführte Note der Kommission und gewisse Bestimmungen der Verordnungsvorschläge, die die Kommission hierzu bereits vorgelegt habe. Auch der Gesichtspunkt, daß sich die Wirtschaftsteilnehmer und die Zollbehörden von einer gemeinsamen Überzeu-

gung hätten leiten lassen, könne herangezogen werden, da die betroffenen Wirtschaftsteilnehmer in diesem Fall nur die Belastungen, zu deren Hinnahme sie sich aufgrund der unrichtigen Auslegung verpflichtet geglaubt hätten, bei der Abwälzung der entsprechenden Kosten auf Dritte und bei der Festlegung ihrer Preise berücksichtigt hätten.

Nach Auffassung der italienischen Regierung kann diese Lösung jedoch nicht auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes gestützt werden, denn erstens trügen die Mitgliedstaaten keine weiter gehende oder andere Verantwortung für eine richtige Auslegung als irgendein anderes Rechtssubjekt, zweitens sei es unvorstellbar, daß ein Betroffener in irgendeiner Weise rechtlich zur Hinnahme einer für unzutreffend gehaltenen Auslegung verpflichtet sei, und drittens sei die Berufung auf den Vertrauensgrundsatz gegenüber der Anwendung solcher Vorschriften unzulässig, die für Staaten und einzelne gleich verbindlich seien.

Abschließend schlägt die italienische Regierung vor, der Gerichtshof möge für Recht erkennen, daß nach dem Gemeinschaftsrecht aus dem Recht, die Zahlung bestimmter Beträge zu verweigern, beziehungsweise aus der Pflicht, bestimmte Beträge zu erheben, nicht notwendigerweise die Verpflichtung zur Rückgewähr der erhobenen beziehungsweise zur Nacherhebung der nicht erhobenen Beträge folgt und daß dann, wenn aufgrund einer allgemein akzeptierten unrichtigen Auslegung, die die an dem Zollrechtsverhältnis Beteiligten gemeinsam für zutreffend angesehen haben, zwischenzeitlich rechtsgrundlose Zahlungen geleistet oder geschuldete Beträge nicht erhoben worden sind, die rückwirkende richtige Anwendung der gemeinschaftsrechtlichen Regelung nur für die Zeit nach der verbindlichen Auslegung der gemeinschaftsrechtlichen Regelung und nach der verbindlichen Festlegung der Kriterien für einen eventuellen Widerspruch zwischen dieser Regelung und den einzelstaatlichen Vorschriften verlangt werden kann.

C — Erklärungen der Kommission

Die Kommission legt zunächst dar, die erste Frage sei dahin zu verstehen, daß mit ihr geklärt werden solle, ob eine gemeinschaftsrechtliche Vorschrift auf vor Erlaß eines Urteils des Gerichtshofes entstandene Sachverhalte unter Berücksichtigung der vom Gerichtshof gegebenen Auslegung anzuwenden sei, und macht sodann geltend, im Hinblick auf das Wesen und den Sinn und Zweck des Vorabentscheidungsverfahrens dränge sich eine bejahende Anwort auf. Durch Artikel 164 EWG-Vertrag werde dem Gerichtshof eine typische Rechtsprechungsaufgabe übertragen, die jegliche rechtsetzende Tätigkeit ausschließe. Diese Bestimmung sei der Ausdruck des Grundsatzes der Gesetzmäßigkeit, nach dem der Gerichtshof gemäß dem Gesetz, nicht aber aufgrund von Zweckmäßigkeitserwägungen zu entscheiden habe. In diesem Rahmen regele Artikel 177 eine enge Zusammenarbeit zwischen dem Gerichtshof und den einzelstaatlichen Gerichten; der Gerichtshof lege die Rechtsnorm in allgemeiner und abstrakter Weise aus, während es Sache des einzelstaatlichen Gerichts sei, sie auf den konkreten Fall anzuwenden.

Durch die nach Artikel 177 erlassenen Urteile des Gerichtshofes werde das mit dem Ausgangsverfahren befaßte einzelstaatliche Gericht notwendigerweise gebunden, da nur so das mit dem Institut der Vorabentscheidung verfolgte Ziel erreicht werden könne, worauf der Gerichtshof in seinen Urteilen vom 3. Februar 1977 in der Rechtssache 52/76 *(Benedetti/Munari,* Slg. 1977, 163) und vom 24. Juni 1969 in der Rechtssache

29/68 *(Milch-, Fett- und Eier-Kontor/ Hauptzollamt Saarbrücken,* Slg. 1969, 165) ausdrücklich hingewiesen habe.

In rechtlicher Hinsicht sei das vom Gerichtshof gemäß Artikel 177 erlassene Urteil auch für andere, bei den einzelstaatlichen Gerichten anhängig gemachte Rechtssachen gleicher Art nicht ohne Bedeutung. Für diese Gerichte ergebe sich die Bedeutung der vom Gerichtshof gegebenen Auslegung zum einen daraus, daß die obersten einzelstaatlichen Gerichte, die sich dieser Auslegung anschließen wollten, nach dem Urteil des Gerichtshofes vom 27. März 1963 in den Rechtssachen Nrn. 28—30/62 *(Da Costa,* Slg. 1963, 63) von der Verpflichtung zur erneuten Anrufung des Gerichtshofes entbunden seien, und zum anderen daraus, daß die nachgeordneten einzelstaatlichen Gerichte sich nicht für eine andere Auslegung entscheiden könnten, ohne das Gemeinschaftsrecht unrichtig anzuwenden und so eine erneute Anrufung des Gerichtshofes nach Artikel 177 zu veranlassen.

Daher wirke sich die Auslegung des Gerichtshofes notwendigerweise insofern auf die betreffende gemeinschaftsrechtliche Vorschrift aus, als diese künftig in allen Fällen, in denen sich ein Prozeßbeteiligter darauf berufe, von jedem einzelstaatlichen Gericht in dieser Auslegung anzuwenden sei, es sei denn, daß auf ein Ersuchen um Vorabentscheidung hin eine Änderung eintrete. Dem Umstand, daß der vor dem Gericht anhängige Rechtsstreit einen vor Erlaß des Urteils des Gerichtshofes entstandenen Sachverhalt betreffe, könne in diesem Zusammenhang keinerlei Bedeutung zukommen.

Diese ihre Auffassung, nach der die Tragweite der Urteile des Gerichtshofes nach Artikel 177 über den Einzelfall hinausgehe und die Urteile eine Einheit mit der gemeinschaftsrechtlichen Vorschrift als dem Gegenstand der Auslegung selbst bildeten, werde, so die Kommission, durch die Rechtsprechung des Gerichtshofes bestätigt, die auf dem Sinn und Zweck des Vorabentscheidungsverfahrens, der Beteiligung der Mitgliedstaaten und der Organe hieran sowie schließlich auf der Tatsache aufbaue, daß es nicht — wie im Ausgangsverfahren — Parteien im eigentlichen Sinne gebe.

Die Geltung der Auslegung des Gerichtshofes „ex tunc" ergebe sich auch aus dem seinem Wesen nach deklaratorischen Charakter der fraglichen Urteile. Die Auslegung durch den Gerichtshof sei der authentischen Auslegung wesensverwandt, die in der Regel auf zurückliegende Sachverhalte Anwendung finde. Wenn die Auslegung des Gerichtshofes nicht auf vor Erlaß des Urteils entstandene Sachverhalte angewandt würde, so liefe dies darauf hinaus, einer Rechtsnorm für die Vergangenheit ihre Wirkung zu entziehen oder ihr eine andere Bedeutung beizulegen und so das Gemeinschaftsrecht zeitlich aufzuspalten. Dies zu tun, sei nur der rechtsetzenden Gewalt, nicht aber der rechtsprechenden Gewalt vorbehalten.

Der „ex-tunc"-Wirkung der vom Gerichtshof in einem Urteil gemäß Artikel 177 gegebenen Auslegung stehe jedoch ein unüberwindbares Hindernis entgegen, soweit es sich um Rechtsverhältnisse handele, die bereits alle ihre Wirkungen entfaltet hätten. Die z. B. wegen Verjährung und Verfall von Rechten oder Eintritt der Rechtskraft unantastbar gewordenen Verhältnisse dürften nicht mehr in Frage gestellt werden. Sie unterlägen nach dem gegenwärtigen Stand des Gemeinschaftsrechts den verschiedenen einzelstaatlichen Rechtsordnungen.

Die Kommission prüft sodann die Frage, ob der Grundsatz der „ex-tunc"-Wirkung der Auslegungsurteile nicht ganz oder teilweise durch andere Grundsätze

des Gemeinschaftsrechts ausgeschaltet wird, die nichts mit dem Vorabentscheidungsverfahren zu tun haben, sondern sich aus übergeordneten Gründen der Rechtssicherheit, des Vertrauensschutzes und der Stabilität der Rechtsbeziehungen herleiten. Diesen Grundsätzen liege die Notwendigkeit zugrunde, in Verhältnisse, die, selbst wenn sie in rechtlicher Hinsicht noch nicht alle ihre Wirkungen entfaltet hätten, in wirtschaftlicher Hinsicht bereits gefestigt seien, nicht einzugreifen, um so einen noch schwereren Schaden zu vermeiden, als er sich aus der unrichtigen Anwendung einer bestimmten Rechtsnorm ergebe. Dieser Grundsatz werde vor allem durch Artikel 174 Absatz 2 des Vertrages bestätigt, den der Gerichtshof in seinem Urteil vom 5. Juni 1973 in der Rechtssache 81/72 *(Rat/Kommission,* Slg. 1973, 575) extensiv ausgelegt habe.

Die Kommission ist jedoch der Auffassung, dieser Leitgedanke könne nicht auf das Vorabentscheidungsverfahren nach Artikel 177 angewandt werden, um so die „ex-nunc"-Wirkung der Auslegungsurteile zu begründen. Zwar dürfe die Bedeutung der Grundsätze der Rechtssicherheit und des Schutzes des berechtigten Vertrauens nicht unterschätzt werden, diese Grundsätze seien jedoch notwendigerweise mit dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit in Einklang zu bringen, der eine richtige und einheitliche Anwendung des Gemeinschaftsrechts verlange. Daß im Vertrag diesbezüglich keine ausdrückliche Vorschrift enthalten sei, berechtige nicht dazu, den gemäß Artikel 177 erlassenen Auslegungsurteilen nur Wirkung „ex nunc" zuzuschreiben.

Jedoch seien Ausnahmefälle nicht auszuschließen, in denen es wegen des Ausmaßes der Beeinträchtigung der wirtschaftlichen Beziehungen oder wegen der besonderen Auswirkungen auf das schutzwürdige Vertrauen geboten erscheine, dem Grundsatz der Rechtssicherheit den Vorrang einzuräumen und so die Wirkungen der vom Gerichtshof gemäß Artikel 177 gegebenen Auslegung aufzuschieben. In solchen Fällen müsse es dem Gerichtshof zustehen, das Vorliegen einer Lücke in der Regelung des Vorabentscheidungsverfahrens festzustellen und diese durch analoge Anwendung des dem Artikel 174 Absatz 2 des Vertrages entnommenen Grundsatzes zu schließen.

Die Kommission wendet sodann diese Grundsätze auf die bei dem einzelstaatlichen Gericht anhängigen Verfahren, die die Einfuhr landwirtschaftlicher Erzeugnisse und die Erhebung von Abschöpfungen hierauf betreffen, an und vertritt die Auffassung, unter dem in den einschlägigen Gemeinschaftsverordnungen verwendeten Begriff „Tag der Einfuhr" sei gemäß der Rechtsprechung des Gerichtshofes der Tag der Annahme der Einfuhrerklärung zu verstehen. Es bestehe keinerlei Grund dafür, eine Unterscheidung zwischen Geschäftsvorgängen vor und solchen nach Erlaß des Urteils des Gerichtshofes in der Rechtssache 113/75 zu treffen.

Zur zweiten Vorlagefrage meint die Kommission, aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes, insbesondere aus dem Urteil in der Rechtssache 33/76 *(Rewe* a.a.O.) ergebe sich, daß der Gerichtshof davon ausgehe, daß die einzelstaatlichen Gerichte zum Schutz der Rechte verpflichtet seien, die den einzelnen durch das Gemeinschaftsrecht verliehen seien, und daß das diesbezügliche Verfahren und die diesbezüglichen Klagefristen beim gegenwärtigen Stand des Gemeinschaftsrechts zwar der Regelung durch das einzelstaatliche Recht unterlägen, dabei aber der Schutz der betreffenden Rechte nicht praktisch ausgeschlossen oder die Regelung in irgendeiner Weise

ungünstiger als für gleichartige Klagen sein dürfe, die durch einzelstaatliches Recht geregelte Verhältnisse beträfen. Es dürfe sich nicht um eigens zur Beschränkung des Geltungsbereichs des Gemeinschaftrechts erlassene Vorschriften handeln. Ausgehend von ihren Ausführungen zur ersten Frage vertritt die Kommission die Auffassung, für das gerichtliche Vorgehen der Betroffenen mit dem Ziel, die richtige Anwendung der betreffenden gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften zu erreichen, sei es ohne Bedeutung, daß es sich um vor dem Erlaß eines Auslegungsurteils durch den Gerichtshof entstandene Verhältnisse handele. Jedoch sei wegen des Grundsatzes des Vertrauensschutzes und ausschließlich für Klagen des Staates wegen Geldforderungen, die er aufgrund richtiger Auslegung einer gemeinschaftsrechtlichen Bestimmung schon früher hätte geltend machen müssen, einzuräumen, daß das einzelstaatliche Recht unter Umständen die Befugnis des Staates zu gerichtlichem Vorgehen beschränken könne. Der Vorschlag für eine Verordnung (ABl. C 138 vom 11. Juni 1977, S. 13), den die Kommission dem Rat gemacht habe, um Nacherhebungen durch die Mitgliedstaaten einheitlich zu regeln, gehe in diese Richtung. Nach Ansicht der Kommission ist der Rückgriff auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes dann gerechtfertigt, wenn die Erhebung zu niedriger Abgaben auf von den zuständigen Behörden erteilten Auskünften, auf allgemeinen Vorschriften, die später durch gerichtliche Entscheidungen aufgehoben oder für ungültig erklärt worden sind, oder schließlich auf einem für den gutgläubigen einzelnen nicht erkennbaren Irrtum der zuständigen Behörden beruht.

Beim gegenwärtigen Stand des Gemeinschaftsrechts sei es zulässig, jedoch nicht vorgeschrieben, aus Gründen des Schutzes des berechtigten Vertrauens das Recht des Staates zur Geltendmachung von Ansprüchen einzuschränken.

Aufgrund dieser Erwägungen schlägt die Kommission vor, die Vorlagefragen wie folgt zu beantworten:

„1. Wenn die Behörden eines Mitgliedstaats hinsichtlich nach einzelstaatlichem Recht noch nicht abgeschlossener Rechtsverhältnisse auf dem Gebiet der Einfuhr etwas erhoben oder aber nicht erhoben haben, das sie jedoch nach dem Gemeinschaftsrecht, wie es später durch ein Urteil des Gerichtshofes ausgelegt worden ist, nicht hätten erheben dürfen bzw. hätten erheben müssen, so haben die einzelstaatlichen Gerichte die einschlägigen gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften auch auf diese Rechtsverhältnisse gemäß diesem Urteil anzuwenden, es sei denn, daß die Sache erneut dem Gerichtshof vorgelegt wird oder daß in dem Urteil selbst angegebene außergewöhnliche Umstände eintreten.

2. Durch das einzelstaatliche Recht muß den Betroffenen in bezug auf die genannten Rechtsverhältnisse die Befugnis eingeräumt werden, Klage zu erheben, um aufgrund des Gemeinschaftsrechts, wie es durch den Gerichtshof ausgelegt worden ist, zu verlangen oder zurückzufordern, was geschuldet, aber nicht erhoben, bzw. ohne Rechtsgrund gezahlt wurde; das Klagerecht des Staates kann jedoch durch das einzelstaatliche Recht zum Schutze des berechtigten Vertrauens der einzelnen eingeschränkt werden."

III — Mündliche Verhandlung

In der Sitzung vom 25. Oktober 1979 haben die italienische Regierung, vertreten durch den Avvocato dello Stato

A. Marzano, die Beklagten in den Ausgangsverfahren, vertreten durch die Rechtsanwälte G. M. Ubertazzi und F. Capelli, Mailand, und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch das Mitglied ihres Juristischen Dienstes G. P. Alessi mündliche Ausführungen gemacht.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 9. Januar 1980 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1 Durch drei Beschlüsse vom 1. Januar 1979, von denen der erste (Rechtssache 66/79, *Meridionale Salumi*) am 20. April 1979 und die beiden anderen (Rechtssache 127/79, *Vasanelli*, und 128/79, *Ultrocchi*) am 9. August 1979 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden sind, hat die Corte Suprema di Cassazione, Rom, dem Gerichtshof gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag zwei Fragen zur Auslegung des Artikels 177 EWG-Vertrag gestellt, die die Tragweite der vom Gerichtshof nach dieser Vorschrift erlassenen Auslegungsurteile betreffen.

2 Diese Fragen haben folgenden — in allen drei Vorlagebeschlüssen gleichen — Wortlaut:

„a) Wenn die Behörden eines Mitgliedstaats hinsichtlich nach dessen Recht noch nicht abgeschlossener Rechtsverhältnisse auf dem Gebiet der Einfuhr etwas erhoben oder aber nicht erhoben haben, das sie jedoch nach der einschlägigen Gemeinschaftsregelung, wie sie später durch Urteil des Gerichtshofes ausgelegt worden ist, nicht hätten erheben dürfen bzw. hätten erheben müssen, gilt dann — im Hinblick auf Artikel 177 des Vertrages — dieses Urteil in der internen Rechtsordnung des Mitgliedstaats auch für diese Rechtsverhältnisse, oder gilt es nicht bzw. nur in bestimmten Grenzen und unter bestimmten Voraussetzungen und, falls letzteres zutrifft, in welchen Grenzen und unter welchen Voraussetzungen?

b) Ebenfalls im Hinblick auf Artikel 177 des Vertrages: Ist es nach dem Gemeinschaftsrecht untersagt, vorgeschrieben oder aber gleichgültig, daß das einzelstaatliche Recht den Betroffenen in bezug auf die genannten Rechtsverhältnisse die Befugnis einräumt, Klage zu erheben, um aufgrund der in dem Urteil des Gerichtshofes gegebenen Auslegung das zu verlangen oder zurückzufordern, was geschuldet, aber nicht erhoben, bzw. ohne Rechtsgrund gezahlt wurde?"

3 Die Fragen stellen sich im Rahmen von Rechtsstreitigkeiten zwischen einzelnen Unternehmen und der zuständigen italienischen Verwaltung, die von den Unternehmen verlangt, für 1968 durchgeführte Rindfleischeinfuhren Einfuhrabschöpfungen nachzuentrichten, die sie angeblich nach der Verordnung Nr. 14/64 des Rates vom 5. Februar 1964 (ABl. 1964, S. 562) über die schrittweise Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für Rindfleisch und nach der Verordnung Nr. 805/68 des Rates vom 27. Juni 1968 (ABl. L 148, S. 24) über die gemeinsame Marktorganisation für Rindfleisch schulden.

4 Bei der Berechnung dieser Abschöpfungen hatte die italienische Zollverwaltung seinerzeit ein — von der Kommission für Zölle empfohlenes — Verfahren angewandt, nach dem bei einer Herabsetzung der Zölle nach der Einfuhrerklärung, jedoch vor der Überführung der Ware in den freien Verkehr auf Antrag des Importeurs der günstigste Zollsatz anzuwenden ist.

5 Durch Urteil vom 15. Juli 1976 (Rechtssache 113/75, *Frecassetti*, Slg. 1976, 983) lehnte der Gerichtshof die Anwendung dieses Verfahrens auf Abschöpfungen für Agrareinfuhren aus Drittländern ab und erklärte, daß bei deren Berechnung einheitlich der Abschöpfungssatz zugrundezulegen ist, der an dem Tag gilt, an dem die Einfuhrerklärung von der Zollstelle angenommen worden ist. Demgemäß hätten die betroffenen Unternehmen höhere Abschöpfungsbeträge entrichten müssen.

6 Schon vor Erlaß des Urteils in der Rechtssache *Frecassetti* hatte die italienische Verwaltung diese Nachzahlungen verlangt und dies anscheinend damit begründet, daß die Unternehmen jedenfalls eine formelle Voraussetzung, von der nach italienischem Recht die Anwendung des niedrigsten Abgabensatzes abhängt, nicht erfüllt hätten. Im Laufe des Verfahrens tauchte jedoch die Frage auf, inwieweit durch die im Urteil in der Rechtssache *Frecassetti* gegebene Auslegung bei vor Erlaß dieses Urteils entstandenen Verhältnissen eine gemeinschaftsrechtliche Grundlage für die strittigen Nachzahlungsforderungen geschaffen würde, wobei auch berücksichtigt wurde, daß inzwischen durch ein Dekret des Präsidenten der Republik vom 22. September 1978, nämlich das Dekret Nr. 695, ein früheres Dekret mit dem Ziel geändert worden war, es hinsichtlich der Berechnung von Agrarabschöpfungen mit dem Urteil in der Rechtssache *Frecassetti* in Einklang zu bringen, und ferner, daß jedoch gleichzeitig bestimmt worden war, daß diese Änderung erst vom 11. September 1976 an galt, so daß nur für nach diesem Zeitpunkt

zur Zollabfertigung angemeldete Waren die Nachentrichtung von Abschöpfungsbeträgen verlangt würde. Für das Datum 11. September 1976 hatte man sich deshalb entschieden, weil es dem Zeitpunkt der Veröffentlichung des Tenors des Urteils in der Rechtssache *Frecassetti* im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften C 214 vom 11. September 1976 entsprach.

Zur ersten Frage

7 Diese Frage geht im wesentlichen dahin, ob eine gemeinschaftsrechtliche Vorschrift — insbesondere des Rechts der Gemeinschaftsabgaben oder -gebühren — dann, wenn sich aufgrund ihrer vom Gerichtshof nach Artikel 177 gegebenen Auslegung erweist, daß ihre Anwendung durch die einzelstaatlichen Behörden nicht mit ihrer vom Gerichtshof verdeutlichten Tragweite vereinbar ist, in dieser Auslegung von den einzelstaatlichen Gerichten in den bei ihnen wegen dieser Anwendung der Vorschrift ordnungsgemäß anhängig gemachten Rechtsstreitigkeiten auch auf Rechtsverhältnisse anzuwenden ist, die vor Erlaß des auf das Ersuchen um Auslegung ergangenen Urteils entstanden sind.

8 Nach Artikel 177 des Vertrages entscheidet der Gerichtshof im Wege der Vorabentscheidung u. a. über die Auslegung des Vertrages und der Handlungen der Organe der Gemeinschaft. Durch diese Befugnisse soll gewährleistet werden, daß das Gemeinschaftsrecht, insbesondere die für die einzelstaatlichen Gerichte unmittelbar verbindlichen Vorschriften, einheitlich ausgelegt und angewandt werden.

9 Durch die Auslegung einer Vorschrift des Gemeinschaftsrechts, die der Gerichtshof in Ausübung seiner Befugnisse aus Artikel 177 EWG-Vertrag vornimmt, wird erläutert und erforderlichenfalls verdeutlicht, in welchem Sinn und mit welcher Tragweite diese Vorschrift seit ihrem Inkrafttreten zu verstehen und anzuwenden ist oder gewesen wäre. Darauf folgt, daß die Gerichte die Vorschrift in dieser Auslegung auch auf Rechtsverhältnisse, die vor Erlaß des auf das Ersuchen um Auslegung ergangenen Urteils entstanden sind, anwenden können und müssen, wenn alle sonstigen Voraussetzungen für die Anrufung der zuständigen Gerichte in einem die Anwendung dieser Vorschriften betreffenden Streit vorliegen.

10 Nur ausnahmsweise kann sich der Gerichtshof, wie er in seinem Urteil vom 8. April 1976 (Rechtssache 43/75, *Defrenne/Sabena*, Slg. 1976, 455) anerkannt hat, aufgrund des der Gemeinschaftsrechtsordnung innewohnenden allgemeinen Grundsatzes der Rechtssicherheit veranlaßt sehen, in Anbetracht der erheblichen Schwierigkeiten, die sein Urteil bei in gutem Glauben begründeten Rechtsverhältnissen für die Vergangenheit hervorrufen könnte, mit Wirkung für alle Betroffenen die Möglichkeit einzuschränken, sich auf diese Auslegung der Vorschrift mit dem Ziel zu berufen, eine erneute Sachentscheidung über diese Rechtsverhältnisse herbeizuführen.

11 Eine solche Einschränkung muß jedoch in dem Urteil selbst enthalten sein, durch das über das Auslegungsersuchen entschieden wird. Aus dem grundlegenden Erfordernis, daß das Gemeinschaftsrecht in allen Fällen einheitlich anzuwenden ist, folgt, daß es allein Sache des Gerichtshofes ist, darüber zu entscheiden, ob die Geltung der von ihm vorgenommenen Auslegung in zeitlicher Hinsicht eingeschränkt werden soll.

12 Schließlich ist im Hinblick auf die von dem einzelstaatlichen Gericht erbetenen Erläuterungen festzustellen, daß die so ausgelegte Vorschrift des Gemeinschaftsrechts ihre Wirkungen gemäß dieser Auslegung von ihrem Inkrafttreten an unabhängig davon entfaltet, ob die Betroffenen belastet oder begünstigt werden, und daß es insbesondere nicht darauf ankommt, ob es sich um Geldbeträge, die die einzelstaatlichen Behörden hätten erheben müssen, jedoch — unter Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht — zu erheben unterlassen haben, oder aber um Geldbeträge handelt, die sie gemeinschaftsrechtswidrig erhoben haben.

Zur zweiten Frage

13 Die zweite Frage geht im wesentlichen dahin, ob die Ausübung der Rechte, die sich für die einzelnen oder — je nach der Sachlage — für die Behörden aus der unmittelbaren Wirkung einer gemeinschaftsrechtlichen Vorschrift ergeben, die unter den oben genannten Umständen und mit den oben beschriebenen Folgen ausgelegt worden ist, durch einzelstaatliches Recht geregelt und unter Umständen beschränkt werden darf. Diese Frage betrifft vor allem die Befugnis der Verwaltung, zur Beitreibung von Gemeinschaftsabgaben und -gebühren, die hätten erhoben werden müssen, Klage zu erheben.

14 Die Bestimmungen über die Festsetzung und die Voraussetzungen für die Erhebung der Abgaben, für deren Einführung die Gemeinschaft zuständig ist und die ihrem Wesen nach eigene Gemeinschaftsmittel darstellen, wie die Zölle und die Agrarabschöpfungen, sind durch den Beschluß des Rates vom 21. April 1970 über die Ersetzung der Finanzbeiträge der Mitgliedstaten durch eigene Mittel der Gemeinschaften (ABl. L 94, S. 19) und die zu seiner Durchführung ergangenen Verordnungen erlassen worden. Die Gesamtheit dieser Bestimmungen ist im Rahmen des allgemeinen Systems der Finanzvorschriften des Vertrages zu sehen, das — ebenso wie die entsprechenden Systeme der Mitgliedstaaten — von dem allgemeinen Gleichheitsgrundsatz beherrscht wird, wonach gleichartige Sachverhalte nicht unterschiedlich behandelt werden dürfen, es sei denn, daß eine Differenzierung objektiv gerechtfertigt ist.

15 Hieraus folgt, daß das System der Abgaben, die dem Gemeinschaftshaushalt zufließen, so auszugestalten ist, daß alle, bei denen die in der Gemeinschaftsregelung aufgestellten Voraussetzungen für eine solche Belastung gegeben sind, einheitlich belastet werden. Dieses Erfordernis impliziert eine Gleichbehandlung hinsichtlich der formellen und materiellen Voraussetzungen, unter denen die Unternehmen gegen die ihnen auferlegten Gemeinschaftsabgaben vorgehen und bei nicht geschuldeter Zahlung deren Erstattung verlangen können. Es impliziert auch eine entsprechende Angleichung der Voraussetzungen, unter denen die Verwaltungen der Mitgliedstaaten, wenn sie für Rechnung der Gemeinschaft handeln, die erwähnten Abgaben erheben und gegebenenfalls die rechtswidrig gewährten finanziellen Vorteile zurückverlangen können.

16 Der Rat hat diesen Weg eingeschlagen durch Erlaß der Verordnung (EWG) Nr. 1430/79 vom 2. Juli 1979 über die Erstattung oder den Erlaß von Eingangs- oder Ausfuhrabgaben (ABl. L 175, S. 1) sowie durch Erlaß der Verordnung Nr. 1697/79 vom 24. Juli 1979 betreffend die Nacherhebung von noch nicht vom Abgabenschuldner angeforderten Eingangs- und Ausfuhrabgaben für Waren, die zu einem Zollverfahren angemeldet worden sind, das die Verpflichtung zur Zahlung derartiger Abgaben beinhaltet (ABl. L 197, S. 1). Diese Regelung löst die Probleme in bezug auf die Gleichheit der einzelnen auf diesem Gebiet jedoch nur zum Teil; wegen des zwangsläufig technischen und detaillierten Charakters dieser Art von Regelungen kann ihr Fehlen zudem nur teilweise durch richterliche Auslegung ausgeglichen werden.

17 Daher fallen Rechtsstreitigkeiten über die Erstattung für Rechnung der Gemeinschaft erhobener Beträge, wie der Gerichtshof u. a. in seinem Urteil vom 21. Mai 1976 (Rechtssache 26/74, *Roquette*, Slg. 1976, 677) anerkannt hat, in die Zuständigkeit der einzelstaatlichen Gerichte und sind von diesen gemäß dem einzelstaatlichen Recht zu entscheiden, soweit das Gemeinschaftsrecht die Materie nicht geregelt hat. Dasselbe gilt aus den gleichen Gründen für die Verfahren und Rechtsstreitigkeiten, die Abgaben betreffen, deren Erhebung für Rechnung der Gemeinschaften den Verwaltungen der Mitgliedstaaten übertragen ist.

18 Es ist daher, soweit das Gemeinschaftsrecht die Materie nicht geregelt hat, Sache der internen Rechtsordnung des jeweiligen Mitgliedstaats, die Modalitäten und die Voraussetzungen für die Erhebung der Gemeinschaftsabgaben im allgemeinen und der Agrarabgaben im besonderen festzulegen und zu bestimmen, welche Behörden für die Abgabenerhebung selbst und welche Gerichte für Rechtsstreitigkeiten über die Abgabenerhebung zuständig sein sollen. Diese Modalitäten und Voraussetzungen dürfen jedoch die Regelung der Erhebung der Gemeinschaftsabgaben und -gebühren nicht weniger wirksam machen als diejenige für gleichartige einzelstaatliche Gebühren und Abgaben.

19 Diese Erwägung hat ihren Niederschlag in dem (bereits angeführten) Beschluß des Rates vom 21. April 1970 über die Ersetzung der Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten durch eigene Mittel der Gemeinschaften gefunden, dessen Artikel 6 ausdrücklich bestimmt, daß die eigenen Mittel der Gemeinschaft — zu diesen gehören auch die Agrarabschöpfungen — „von den Mitgliedstaaten gemäß den einzelstaatlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erhoben [werden], die gegebenenfalls zu diesem Zweck zu ändern sind".

20 Diese ausdrückliche Verweisung auf die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften unterliegt jedoch den gleichen Einschränkungen wie die stillschweigende Verweisung, deren Notwendigkeit bei Fehlen einer Gemeinschaftsregelung anerkannt ist, und zwar in dem Sinne, daß bei Anwendung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften keine Unterschiede im Vergleich zu Verfahren gemacht werden dürfen, in denen über gleichartige, aber rein nationale Rechtsstreitigkeiten entschieden wird, und daß die Verfahrensmodalitäten nicht dazu führen dürfen, daß die Ausübung der durch das Gemeinschaftsrecht verliehenen Rechte praktisch unmöglich wird.

21 Eine einzelstaatliche Sonderregelung der Erhebung von Gemeinschaftsabgaben und -gebühren, durch die die Befugnisse, die der einzelstaatlichen Verwaltung zur Sicherstellung der Erhebung dieser Abgaben eingeräumt sind, im Vergleich zu ihren Befugnissen bei der Erhebung gleichartiger einzelstaatlicher Abgaben oder Gebühren eingeschränkt würden, wäre daher mit dem Gemeinschaftsrecht nicht vereinbar.

Kosten

22 Die Auslagen der italienischen Regierung und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die Erklärungen vor dem Gerichtshof abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien der Ausgangsverfahren ist das Verfahren vor dem Gerichtshof ein Zwischenstreit in den vor dem einzelstaatlichen Gericht anhängigen Rechtsstreitigkeiten; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

auf die Fragen, die ihm die Corta Suprema di Cassazione, Rom, durch Beschlüsse vom 11. Januar 1979, in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen am 20. April 1979 und am 9. August 1979, vorgelegt hat, für Recht erkannt:

1. **Durch die Auslegung einer Vorschrift des Gemeinschaftsrechts, die der Gerichtshof in Ausübung seiner Befugnisse aus Artikel 177 EWG-Vertrag vornimmt, wird erläutert und erforderlichenfalls verdeutlicht, in welchem Sinn und mit welcher Tragweite diese Vorschrift seit ihrem Inkrafttreten zu verstehen und anzuwenden ist oder gewesen wäre. Daraus folgt, daß die Gerichte die Vorschrift in dieser Auslegung auch auf Rechtsverhältnisse, die vor Erlaß des auf das Ersuchen um Auslegung ergangenen Urteils entstanden sind, anwenden können und müssen, wenn alle sonstigen Voraussetzungen für die Anrufung der zuständigen Gerichte in einem die Anwendung dieser Vorschrift betreffenden Streit vorliegen. Nur ausnahmsweise kann sich der Gerichtshof veranlaßt sehen, in dem auf das Auslegungsersuchen ergehenden Urteil mit Wirkung für alle Betroffenen die Möglichkeit ein-**

zuschränken, sich auf diese Auslegung der Vorschrift mit dem Ziel zu berufen, eine erneute Sachentscheidung über früher entstandene Rechtsverhältnisse herbeizuführen.

2. **Eine einzelstaatliche Sonderregelung der Erhebung von Gemeinschaftsabgaben und -gebühren, durch die die Befugnisse, die der einzelstaatlichen Verwaltung zur Sicherstellung der Erhebung dieser Abgaben eingeräumt sind, im Vergleich zu ihren Befugnissen bei der Erhebung gleichartiger einzelstaatlicher Abgaben oder Gebühren eingeschränkt würden, wäre mit dem Gemeinschaftsrecht nicht vereinbar.**

Kutscher O'Keeffe Touffait Mertens de Wilmars Pescatore

Mackenzie Stuart Bosco Koopmans Due

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 27. März 1980

Der Kanzler

A. Van Houtte

Der Präsident

H. Kutscher

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS GERHARD REISCHL VOM 9. JANUAR 1980

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

In den Rechtsstreitigkeiten, die den vorliegenden Vorabentscheidungsverfahren zugrunde liegen, geht es um die Nacherhebung von Abschöpfungen auf Rindfleischeinfuhren nach Italien. Zum Verständnis des Falles muß man folgendes wissen:

Nach italienischem Recht, nämlich nach Artikel 6 Absatz 1 der Einleitenden Bestimmungen zum Zolltarif (D.P.R. Nr. 723 vom 26. Juni 1965), entspricht der auf eingeführte Waren zu erhebende Zollsatz demjenigen, der an dem Tage gilt, an dem die Einfuhrerklärung von der Zollverwaltung angenommen worden ist. Gemäß Absatz 2 dieser Vorschrift in ihrer ursprünglichen Fassung konnte die Zollverwaltung auf Antrag des Importeurs bei einer Änderung des Zolltarifs nach dem in Absatz 1 genannten Zeitpunkt den niedrigsten Abgabensatz anwenden, sofern die Ware dem Importeur noch nicht zur freien Verfügung überlas-