SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS CARL OTTO LENZ vom 15. Juni 1988

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

A — Sachverhalt

1. Im Mittelpunkt des Verfahrens, welches uns heute beschäftigt, steht die Frage, ob der Firma Frydendahl Pedersen A/S, der Klägerin, Eingangsabgaben erstattet werden müssen, die diese unbestritten ohne sachliche Rechtfertigung gezahlt hatte.

2. Am 28. September 1984 beantragte die Klägerin bei einer dänischen Zollstelle die Erstattung der in der Zeit vom 8. Oktober 1980 bis zum 14. Juni 1984 gezahlten Einfuhrabgaben (Zölle) für Fischernetze in Höhe von 1 756 932 DKR nebst Zinsen. Sie war der Auffassung, daß die Zollstelle die einschlägigen Gemeinschaftsbestimmungen unrichtig ausgelegt habe.

3. Am 11. Juni 1986 legten die dänischen Behörden den Fall der Kommission, der heutigen Beklagten, vor, um die erhobenen Zölle erstatten zu können.

4. Die Vorlage ist bei der Beklagten am 19. Juni 1986 eingegangen.

5. Am 12. September 1986 prüfte der Ausschuß für Zollbefreiungen den vorgelegten Fall. Daraufhin gelangte die Beklagte zu der Auffassung, sie benötige weitere Informationen. Sie forderte deswegen mit Fernschreiben vom 7. Oktober 1986 die dänischen Behörden auf, die Sache wiederaufzunehmen und ihr zusätzliche Auskünfte zu erteilen. Die dänischen Behörden sind diesem Ersuchen nachgekommen und haben den Fall der Beklagten am 28. Oktober 1986 erneut vorgelegt.

6. Am 26. Februar 1987 erließ die Beklagte die hier strittige, an die dänische Regierung gerichtete Entscheidung (REM: 29/86), in der sie feststellte, daß die Erstattung der genannten Eingangsabgaben nicht gerechtfertigt sei.

7. Die *Klägerin* beantragt daher,

— diese Entscheidung für nichtig zu erklären,

— der Beklagten die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

8. Die *Beklagte* beantragt,

— die Klage kostenpflichtig abzuweisen.

9. Auf den Vortrag der Parteien werde ich, soweit erforderlich, im Rahmen meiner Stellungnahme eingehen. Im übrigen verweise ich auf den Inhalt des Sitzungsberichtes.

B — Stellungnahme

10. Die Klägerin begehrt die Aufhebung einer von der Beklagten an das Königreich Dänemark gerichteten Entscheidung, in der festgestellt wurde, daß die Erstattung der von ihr gezahlten Eingangsabgaben nicht gerechtfertigt sei. Da sie somit unmittelbar und individuell betroffen ist, ist sie klagebefugt im Sinne von Artikel 173 Absatz 2 EWG-Vertrag.

11. Zunächst erlaube ich mir, erneut darauf hinzuweisen, daß gemäß Titel II A der Einführenden Vorschriften zum Gemeinsamen Zolltarif die von der Klägerin zurückgeforderten Eingangsabgaben (Zölle) wegen der angeordneten Zollaussetzung *nicht zu entrichten gewesen* waren. Es bleibt somit lediglich die Frage zu prüfen, ob die *Voraussetzungen* für die Erstattung dieser Abgaben vorliegen.

12. Bei der Prüfung der Rügen, die die Klägerin vorgetragen hat, werde ich aus Gründen der Zweckmäßigkeit von der Reihenfolge abweichen, die die Klägerin in ihrer Klageschrift eingehalten hat, und zunächst untersuchen, ob die hier strittige Entscheidung nicht wegen Fristablaufs gegenstandslos gewesen ist.

13. 1. *Zur Fristenregelung des Artikels 7 der Verordnung Nr. 1575/80 der Kommission*

14. Artikel 7 der Verordnung Nr. 1575/80[1] der Kommission, die gemäß Artikel 12 und 13 der Verordnung Nr. 3799/86[2] der Kommission vom 12. Dezember 1986 bis zum 31. Dezember 1986 gegolten hatte, sah folgendes vor:

„Hat die Kommission innerhalb der in Artikel 5 genannten Frist [4 Monate nach Eingang der Vorlage][3] keine Entscheidung getroffen oder dem betreffenden Mitgliedstaat innerhalb der in Artikel 6 genannten Frist keine Entscheidung bekanntgegeben, so gibt die Entscheidungsbehörde dem Antrag des Beteiligten statt."

15. Da die dänischen Behörden den Fall gemäß Artikel 3 der Verordnung Nr. 1575/80 der Beklagten am 19. Juni 1986 vorgelegt haben, hätte somit gemäß Artikel 7 dieser Verordnung eine Entscheidung bis spätestens zum 18. Oktober 1986 getroffen und

1 — Verordnung Nr. 1575/80 der Kommission vom 20. Juni 1980 zur Durchführung von Artikel 13 der Verordnung Nr. 1430/79 des Rates über die Erstattung oder den Erlaß von Eingangs- oder Ausfuhrabgaben, ABl. 1980, L 161, S. 13.

2 — Verordnung Nr. 3799/86 der Kommission vom 12. Dezember 1986 zur Durchführung der Artikel 4 a, 6 a, 11 a und 13 der Verordnung Nr. 1430/79 des Rates über die Erstattung oder den Erlaß von Eingangs- oder Ausfuhrabgaben, ABl. 1986, L 352, S. 19.

3 — In der Fassung der Verordnung Nr. 945/83 der Kommission vom 21. April 1983, ABl. 1983, L 104, S. 14.

dem Mitgliedsstaat bis zum 18. November 1986 mitgeteilt werden müssen.

16. Da die ablehnende Entscheidung der Beklagten erst am 27. Februar 1987 ergangen ist, könnte sie bereits allein wegen des Verstoßes gegen Artikel 7 der Verordnung Nr. 1575/80 der Kommission rechtswidrig sein.

17. Zu dieser Problematik hat die Beklagte vorgetragen, die Fristenregelung der Verordnung Nr. 1575/80 habe sich in Einzelfällen als wenig befriedigend herausgestellt. Deswegen sei diese durch eine Neuregelung ersetzt worden, die die Frist grundsätzlich auf sechs Monate ausgedehnt habe und die darüber hinaus den Ablauf der Frist bei Auskunftsverlangen der Kommission hemme.

18. Zur Verordnung Nr. 1575/80 habe sich die Praxis herausgebildet, den vorlegenden Mitgliedstaat um Rücknahme seiner Vorlage und deren Neueinreichung zu bitten, damit die Frist erneut zu laufen beginne.

19. Im Einklang mit dem Vortrag der Klägerin halte ich ein derartiges Vorgehen nicht für zulässig. Die Bestimmungen der Artikel 5 und 7 der Verordnung Nr. 1575/80 sollen den Zollbeteiligten die Klärung ihrer Rechtslage innerhalb einer vernünftig bemessenen kurzen Frist gewährleisten. Die Möglichkeit einer Fristverlängerung oder Fristunterbrechung ist nicht vorgesehen.

20. Da die in der ursprünglichen Fassung der Verordnung Nr. 1575/80 vorgesehenen Frist *von drei* Monaten sich nach Auffassung der Beklagten als problematisch erwiesen hatte, hat die Beklagte durch die Verordnung Nr. 945/83 die genannte Frist *auf vier Monate verlängert.* In den Erwägungsgründen zu dieser Verordunung hat sie ausgeführt, im Bemühen, das Gleichgewicht zwischen den Interessen der Verwaltung und denen der Zollbeteiligten zu wahren, sei diese Verlängerung zu begrenzen und die Frist auf vier Monate festzusetzen. Diesen durch Verordnung getroffenen Interessenausgleich hatte die Beklagte, solange er galt, zu respektieren. Schließlich verfügte sie über die Möglichkeit, gemäß Artikel 25 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1430/79[4] das Verwaltungsverfahren und die Fristenregelung in eigener Zuständigkeit zu ändern, wie sie dies dann auch durch den Erlaß der Verordnung Nr. 3799/86 getan hatte. Vor der Änderung der Verfahrensvorschriften war die Beklagte jedoch an die geltenden Bestimmungen gebunden. Einen Mitgliedstaat zur Rücknahme und zur erneuten Einreichung seiner Vorlage zu veranlassen, um die zugunsten des Zollbeteiligten erlassene Fristenregelung nicht wirksam werden zu lassen, erscheint somit als eine unzulässige Umgehung der Bestimmungen der Verordnung Nr. 1575/80.

21. Da die strittige Entscheidung vom 27. Februar 1987 auch nicht in einen Widerruf der implizierten begünstigenden Entscheidung umgedeutet werden kann, weil ihr weder ein Hinweis auf die Existenz einer implizierten Entscheidung noch eine Auseinandersetzung mit der Problematik der Rücknahme zu entnehmen ist, muß bereits aus den oben genannten Gründen der Klage stattgegeben werden. Auf die übrigen Rügen der Klägerin werde ich deswegen lediglich hilfsweise eingehen.

4 — Verordnung Nr. 1430/79 des Rates vom 2. Juli 1979 über die Erstattung oder den Erlaß von Eingangs- oder Ausfuhrabgaben, ABl. 1979, L 175, S. 1.

2. *Erstattung der Eingangsabgaben gemäß Artikel 13 der Verordnung Nr. 1430/79*

22. Auch eine ausdrückliche Entscheidung der Beklagten hätte zum Inhalt haben müssen, daß die von der Klägerin gezahlten Eingangsabgaben zu erstatten sind.

23. Gemäß Artikel 13 der Verordnung Nr. 1430/79 *können* bei *Vorliegen besonderer Umstände* Eingangsabgaben erstattet oder erlassen werden, sofern der Beteiligte nicht in betrügerischer Absicht oder fahrlässig gehandelt hat.

24. Angesichts des Umstandes, daß in der dänischen Fassung des Gemeinsamen Zolltarifes die Zollaussetzung für die von der Klägerin eingeführten Fischernetze zunächst nicht enthalten war, sondern erst in die ab 1978 geltende Fassung aufgenommen wurde, wird man das Vorliegen besonderer Umstände nicht bestreiten können. Schließlich hat die von der Gemeinschaft zu verantwortende falsche sprachliche Fassung die dänischen Zollbehörden zu einer falschen Auslegung des Gemeinsamen Zolltarifs veranlaßt.

25. Da es darüber hinaus gemäß Artikel 155 EWG-Vertrag Aufgabe der Beklagten ist, für die Anwendung dieses Vertrages sowie der von den Organen aufgrund dieses Vertrages getroffenen Bestimmungen Sorge zu tragen, hätte die Beklagte spätestens 1977, als man die unkorrekte dänische Fassung des Gemeinsamen Zolltarifs entdeckte und berichtigte, die dänischen Behörden ausdrücklich informieren und gegebenenfalls im Wege des Vertragsverletzungsverfahrens auf eine korrekte Anwendung des Gemeinsamen Zolltarifs in Dänemark hinwirken müssen. Daß die Beklagte dies nicht getan hat, muß ebenfalls als „besonderer Umstand" im Sinne von Artikel 13 der Verordnung Nr. 1430/79 angesehen werden.

26. Darüber hinaus kann nicht angenommen werden, daß die Klägerin *fahrlässig* gehandelt hat. Obgleich der Gemeinsame Zolltarif in der Zeit, in der die zu erstattenden Eingangsabgaben erhoben worden waren, auch in seiner dänischen Fassung ebenso wie die Verordnung Nr. 2695/77[5] richtig formuliert gewesen war, kann man der Klägerin nicht vorwerfen, daß sie sich auf die dänischen Rechtsvorschriften gestützt hatte, die die entsprechende Zollaussetzung nicht enthalten hatten. Die Klägerin durfte sich meines Erachtens darauf verlassen, daß die innerstaatlichen Rechtsvorschriften das geltende Zollrecht der Gemeinschaft in zutreffender Weise wiedergeben würden, zumal die entsprechenden Bestimmungen von der Beklagten niemals gerügt worden waren.

27. Auch dem Vortrag der Beklagten, dem Erstattungsantrag der Klägerin könne nicht stattgegeben werden, weil sie nie einen ausdrücklichen *Antrag auf Zollbefreiung* gestellt hatte, kann nicht gefolgt werden. Dem umfangreichen Schriftwechsel, den die Klägerin mit den dänischen Behörden geführt und dem Gerichtshof vorgelegt hat, ist zumindest implizit ein Antrag auf Zollbefreiung zu entnehmen. Daß sie dabei nicht ausdrücklich auf die Einführenden Vorschriften zum Zolltarif sowie die beiden Verordnungen Nr. 1535/77 und Nr. 2695/77 der

5 — Verordnung Nr. 2695/77 der Kommission vom 7. Dezember 1977 zur Festlegung der Voraussetzungen, denen abgabenbegünstigt eingeführte Waren für bestimmte Arten von Luft- und Wasserfahrzeugen unterliegen, ABl. 1977, L 314, S. 14.

Kommission berufen hat, aus deren Zusammenwirken sich erst die Zollbefreiung ergibt, sollte der Klägerin ebenfalls nicht vorgeworfen werden. Schließlich hat auch die Beklagte in ihrer strittigen Entscheidung vom 27. Februar 1987 nicht alle Rechtsvorschriften genannt, auf die der Antrag auf Abgabenbefreiung zu stützen war: Sie hat schließlich lediglich ihre Verordnung Nr. 2695/77 angegeben, während das Antragserfordernis sich aus Artikel 3 der Verordnung Nr. 1535/77 ergibt.

28. Auch bei ausdrücklicher Anwendung des Artikels 13 der Verordnung Nr. 1430/79 müssen somit die von der Klägerin gezahlten Eingangsabgaben erstattet werden. Angesichts der außergewöhnlichen Umstände, die in den Verantwortungsbereich der Gemeinschaft fallen, ist nämlich für einen Ermessensspielraum der Beklagten kein Raum mehr ersichtlich. Dem steht auch nicht das Urteil des Gerichtshofes vom 12. März 1987 in den verbundenen Rechtssachen 244 und 245/85[6] entgegen. Zwar hat der Gerichtshof in diesem Urteil ausgeführt, die Klägerin könne sich „wirksam nur auf solche Rügen berufen, mit denen geltend gemacht werden soll, daß ... besondere Umstände vorlagen, nicht aber solche, mit denen die Rechtswidrigkeit der Entscheidung geltend gemacht werden soll", und „daß eventuelle Irrtümer oder Unzulänglichkeiten der Verwaltungsbehörden nur dann zur Anwendung der allgemeinen Billigkeitsklausel des Artikels 13 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1430/79 führen können, wenn durch sie einem Wirtschaftsteilnehmer eine finanzielle Belastung auferlegt worden ist, die er mit keinem Rechtsbehelf anfechten konnte"[7].

6 — Urteil des Gerichtshofes vom 12. März 1987 in den verbundenen Rechtssachen 244 und 245/85, Cerealmangimi SpA u. a./Kommission, Slg. 1987, 1303.

7 — Randnrn. 13 und 17.

29. Diese Erkenntnisse können aber kaum auf den vorliegenden Fall übertragen werden. Schließlich war für die Beteiligten am innerstaatlichen Verwaltungsverfahren kein Anlaß ersichtlich, die Gerichte mit der Frage der Rechtmäßigkeit der Erhebung der Eingangsabgaben zu befassen, da die Beteiligten übereinstimmend von einer unzutreffenden Auslegung des Gemeinsamen Zolltarifs ausgegangen sind, die auf dessen ursprünglich falscher Textfassung beruhte, die sich auch auf die noch nach 1978 anzutreffende Verwaltungspraxis ausgewirkt hatte. Da somit aus der Sicht der Klägerin kein vernünftiger Grund vorlag, die Zollbescheide anzufechten, ist ihre Lage faktisch mit der Lage eines Wirtschaftsteilnehmers vergleichbar, dem kein Rechtsbehelf zur Verfügung steht.

3. *Zur Rechtsgrundlage der strittigen Entscheidung*

30. Die Klägerin trägt vor, die Entscheidung der Beklagten, die ausweislich ihres Wortlauts aufgrund der Verordnungen Nr. 3069/86 des Rates[8] und Nr. 3799/86 der Kommission erlassen worden sei, beruhe auf einer unrichtigen Rechtsgrundlage, da die Verordnung Nr. 3069/86 des Rates auf vor dem 1. Januar 1987 gestellte Anträge nicht anwendbar sei. Dem entgegnet die Beklagte, aus der Entscheidung gehe klar hervor, daß sie den Fall der Klägerin nach den alten Regeln geprüft habe; mit der Erwähnung der Verordnung Nr. 3069/86 des Rates habe lediglich die letzte Änderung der Verordnung Nr. 1430/79 angegeben werden sollen.

8 — Verordnung Nr. 3069/86 des Rates vom 7. Oktober 1986 zur Änderung der Verordnung Nr. 1430/79 über die Erstattung oder den Erlaß von Eingangs- oder Ausfuhrabgaben, ABl. 1986, L 286, S. 1.

31. Berücksichtigt man den Umstand, daß die Verordnung Nr. 3799/86 der Kommission aufgrund der Verordnung Nr. 1430/79 in der Fassung der Verordnung Nr. 3069/86 erlassen worden war, diese aber gemäß ihrem Artikel 2 Absatz 2 hinsichtlich der hier maßgeblichen Bestimmungen erst für Anträge auf Erstattungen gilt, die bei den zuständigen Behörden ab dem 1. Januar 1987 eingereicht wurden, so ist der Klägerin recht zu geben, daß die Grundverordnung des Rates in einer noch nicht anwendbaren Fassung sowie eine noch nicht anwendbare Verordnung der Kommission als Rechtsgrundlage genannt worden waren. Die Formulierung der Entscheidung weicht somit von dem Vorbringen der Beklagten ab, die ausgeführt hat, in Wirklichkeit sei die strittige Entscheidung aufgrund der zuvor maßgeblichen Rechtsgrundlagen erlassen worden.

32. Wie dem auch sei: Entweder beruht die Entscheidung der Beklagten vom 26. Februar 1987 auf unrichtigen Rechtsgrundlagen, oder aber sie beruht auf der zutreffenden Rechtsgrundlage, die sie jedoch nicht nennt. Diese Frage kann meines Erachtens dahinstehen, da in beiden Fällen ein Verstoß gegen Artikel 190 EWG-Vertrag zu sehen wäre. Schließlich verlangt diese Bestimmung, daß in den Rechtsakten der Gemeinschaft die Gründe, die das Organ zu ihrem Erlaß veranlaßt haben, so dargelegt werden, daß dem Gerichtshof die Ausübung seiner Rechtskontrolle und den Mitgliedstaaten sowie deren etwa beteiligten Staatsangehörigen die Unterrichtung darüber ermöglicht wird, in welcher Weise die Gemeinschaftsorgane den Vertrag angewandt haben[9]. Dies muß insbesondere für Marktteilnehmer gelten, die an dem die Einzelentscheidung vorbereitenden Verwaltungsverfahren nicht umfassend beteiligt waren.

33. Den genannten Erfordernissen wird die streitige Entscheidung jedoch nicht gerecht.

4. *Zur Gültigkeit der Verordnung Nr. 3799/86 der Kommission*

34. Die Klägerin vertritt die Auffassung, die Verordnung Nr. 3799/86 der Kommission sei insoweit ungültig, als sie *rückwirkend* für alle Anträge gelte, die nicht am 1. Januar 1987 beschieden gewesen seien. Die Beklagte hingegen bestreitet, daß die genannte Verordnung Rückwirkung habe.

35. Da die Verordnung Nr. 3799/86 der Kommission auf der Grundlage der Verordnung Nr. 1430/79 des Rates in der Fassung der Verordnung Nr. 3069/86 erlassen wurde, die, wie bereits erwähnt, in ihrem Artikel 2 Absatz 2 bestimmt, daß die *hier wesentlichen neuen* Vorschriften für die Anträge auf Erstattung und Erlaß von Eingangs- oder Ausfuhrabgaben gelten, die bei den zuständigen Behörden ab dem 1. Januar 1987 eingereicht werden, muß angenommen werden, daß auch die Verordnung Nr. 3799/86 der Kommission erst auf die in Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung Nr. 3069/86 des Rates genannten Anträge anwendbar ist. Somit kann dieser Verordnung keine rückwirkende Kraft zugemessen werden, so daß insoweit dem Vortrag der Klägerin nicht zu folgen ist.

9 — Siehe die Urteile vom 7. Juli 1981 in der Rechtssache 158/80, Rewe-Handelsgesellschaft Nord mbH u. a./Hauptzollamt Kiel, Slg. 1981, 1805, und vom 26. März 1987 in der Rechtssache 45/86, Kommission/Rat, Slg. 1987, 1805.

C — Schlußantrag

36. Im Ergebnis schlage ich dem Gerichtshof vor, wie folgt zu entscheiden:

1) Die Entscheidung der Kommission vom 26. Februar 1987 (REM: 29/86) wird aufgehoben;

2) die Kommission trägt die Kosten des Verfahrens.