In den verbundenen Rechtssachen 212 bis 217/80

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

S.R.L. MERIDIONALE INDUSTRIA SALUMI,

AMMINISTRAZIONE DELLE FINANZE DELLO STATO

gegen

SALUMIFICIO DI VERONA VASSANELLI,

AMMINISTRAZIONE DELLE FINANZE DELLO STATO

gegen

FRATELLI ULTROCCHI,

DITTA ITALO ORLANDI & FIGLIO

gegen

AMMINISTRAZIONE DELLE FINANZE DELLO STATO,

AMMINISTRAZIONE DELLE FINANZE DELLO STATO

gegen

S.A.S. MOLINO FIGLI DI GINO BORGIOLI,

DITTA VINCENZO DIVELLA

gegen

AMMINISTRAZIONE DELLE FINANZE DELLO STATO

vorgelegten Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung der Verordnung Nr. 1697/79 des Rates vom 24. Juli 1979 betreffend die Nacherhebung von noch nicht vom Abgabenschuldner angeforderten Eingangs- oder

Ausfuhrabgaben für Waren, die zu einem Zollverfahren angemeldet worden sind, das die Verpflichtung zur Zahlung derartiger Abgaben beinhaltet (ABl. L 197, S. 1),

erläßt

DER GERICHTSHOF (Dritte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten A. Touffait, der Richter Mackenzie Stuart und U. Everling,

Generalanwalt: S. Rozès
Kanzler: H. A. Rühl, Hauptverwaltungsrat

folgendes

URTEIL

Tatbestand

Der Sachverhalt, der Verahrensablauf und die nach Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG eingereichten Erklärungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

I — Sachverhalt und Verfahren

1. Die Verordnung Nr. 1697/79 des Rates vom 24. Juli 1979 betreffend die Nacherhebung von noch nicht vom Abgabenschuldner angeforderten Eingangs- oder Ausfuhrabgaben für Waren, die zu einem Zollverfahren angemeldet worden sind, das die Verpflichtung zur Zahlung derartiger Abgaben beinhaltet (ABl. L 197, S. 1), legt gemäß Artikel 1 Absatz 1 fest, „unter welchen Voraussetzungen die zuständigen Behörden vom Abgabenschuldner aus irgendeinem Grunde noch nicht angeforderte Eingangs- oder Ausfuhrabgaben für solche Waren nacherheben können, die zu einem Zollverfahren angemeldet worden sind, das die Verpflichtung zur Zahlung derartiger Abgaben einschließt". Als „Eingangsabgaben" im Sinne der Verordnung gelten unter anderem die Agrarabschöpfungen.

Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung bestimmt:

„Stellen die zuständigen Behörden fest, daß die nach den gesetzlichen Vorschriften geschuldeten Eingangs- oder Ausfuhrabgaben für Waren, die zu einem Zollverfahren angemeldet wurden, das die Verpflichtung zur Zahlung derartiger

Abgaben beinhaltet, vom Abgabenschuldner ganz oder teilweise nicht angefordert worden sind, so fordern sie die nicht erhobenen Abgaben nach.

Die Abgaben können jedoch nicht mehr nachgefordert werden, wenn seit der buchmäßigen Erfassung des ursprünglich vom Abgabenschuldner angeforderten Betrages oder, sofern eine buchmäßige Erfassung unterblieben ist, seit dem Tag, an dem die Zollschuld für die betreffende Ware entstanden ist, drei Jahre verstrichen sind."

Artikel 5 und 7 der Verordnung lauten wie folgt:

„Artikel 5

1. Eine Nacherhebung durch die zuständigen Behörden ist ausgeschlossen, wenn bei der Festsetzung von Eingangs- oder Ausfuhrabgaben, die sich nachträglich als niedriger erweisen als die nach den gesetzlichen Vorschriften geschuldeten Abgaben,
   — entweder von Auskünften ausgegangen worden ist, die von den zuständigen Behörden selber erteilt worden sind und diese Behörden binden,
   — oder allgemeine Vorschriften zugrunde gelegt worden sind, die später durch eine gerichtliche Entscheidung außer Kraft gesetzt worden sind.
2. Die zuständigen Behörden können von einer Nacherhebung von Eingangs- oder Ausfuhrabgaben absehen, deren Nichterhebung auf einen Irrtum der zuständigen Behörden zurückzuführen ist, sofern dieser Irrtum vom Abgabenschuldner nicht erkannt werden konnte und letzterer gutgläubig gehandelt und alle geltenden Bestimmungen betreffend die Zollerklärung beachtet hat.

   Die Fälle, in denen Unterabsatz 1 angewandt werden kann, werden nach den Durchführungsbestimmungen, die nach dem Verfahren des Artikels 10 erlassen werden, festgelegt."

„Artikel 7

Sind die nach den gesetzlichen Vorschriften geschuldeten Eingangs- oder Ausfuhrabgaben infolge eines Irrtums der zuständigen Behörden nicht erhoben worden, so werden für die nachgeforderten Beträge keine Verzugszinsen erhoben."

Artikel 10, auf den Artikel 5 Absatz 2 verweist, bestimmt unter anderem, daß die erforderlichen Durchführungsbestimmungen zu Artikel 5 nach dem Verfahren der Verordnung Nr. 1798/75 des Rates vom 10. Juli 1975 über die von den Zöllen des Gemeinsamen Zolltarifs befreite Einfuhr von Gegenständen erzieherischen, wissenschaftlichen oder kulturellen Charakters (ABl. L 184, S. 1) erlassen werden.

Die Verordnung Nr. 1697/79 ist gemäß ihrem Artikel 11 am 1. Juli 1980 in Kraft getreten.

2. Parteien des Ausgangsverfahrens sind auf der einen Seite Unternehmen und auf der anderen die italienische Amministrazione delle finanze. Die Unternehmen fochten vor dem 1. Juli 1980 erlassene Abgabenbescheide an, mit denen die Amministrazione delle finanze sie zur Zahlung von Differenzbeträgen von Abschöpfungen auf Einfuhren landwirtschaftlicher Erzeugnisse aufgefordert hatte.

Aus der Akte geht hervor, daß die Zollverwaltung den Betrag der Abschöpfungen bis zum 11. September 1976 gleichbleibend in der Weise berechnete, daß sie die — im übrigen vom Ausschuß für das Zollwesen empfohlene — Methode anwandte, wonach bei Herabsetzung eines

Zollsatzes nach Abgabe der Einfuhrerklärung, aber vor der Abfertigung der Ware zum freien Verkehr auf Antrag des Importeurs der günstigste Satz anzuwenden war.

Der Gerichtshof entschied jedoch in seinem Urteil vom 15. Juli 1976 in der Rechtssache 113/75 (Frecassetti, Slg. 1976, 983), daß diese Methode nicht auf Agrarabschöpfungen bei der Einfuhr aus Drittländern angewandt werden könne, die gleichbleibend nach dem Abschöpfungssatz am Tage der Annahme der Einfuhrerklärung durch die Zolldienststellen berechnet werden müßten.

Die einschlägigen italienischen Rechtsvorschriften, nämlich die einleitenden Bestimmungen zum Zolltarif, wurden zur Anpassung an dieses Urteil durch Nr. 695 Dekret des Präsidenten der Republik vom 22. September 1978 (Gazzetta Ufficiale 1978, Nr. 319, S. 8235) abgeändert. Nach Artikel 1 Absatz 3 dieses Dekrets erstreckt sich die Möglichkeit der Anwendung des günstigsten Satzes nicht auf Agrarabschöpfungen und auch nicht auf andere im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik vorgesehene Abgaben. Artikel 3 bestimmt, daß die genannte Vorschrift am 11. September 1976 in Kraft tritt, also an dem Tage, an dem das Frecassetti-Urteil im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften veröffentlicht wurde.

Die Finanzverwaltung hatte jedoch schon vor Erlaß des Frecassetti-Urteils einige Unternehmen aufgefordert, Differenzbeträge zu den Abschöpfungen auf Einfuhren landwirtschaftlicher Erzeugnisse zu zahlen, und dies damit begründet, daß die Regel des günstigsten Satzes irrtümlich angewandt worden sei. In diesen Zusammenhang gehört das Urteil des Gerichtshofes vom 27. März 1980 in den Rechtssachen 66, 127 und 128/79 (Salumi, Slg. 1980, 1237). Es betraf im wesentlichen die Frage, ob eine derartige Nacherhebung nach Gemeinschaftsrecht zulässig ist. In Beantwortung dieser Frage erkannte der Gerichtshof für Recht, daß es mangels einer Gemeinschaftsregelung in diesem Bereich

„daher, soweit das Gemeinschaftsrecht die Materie nicht geregelt hat, Sache der internen Rechtsordnung des jeweiligen Mitgliedstaats [ist], 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" (Randnr. 18 der Entscheidungsgründe).

Der Gerichtshof wies jedoch im Salumi-Urteil (Randnr. 16 der Entscheidungsgründe) darauf hin, daß der Rat bereits eine einschlägige Regelung, darunter die Verordnung Nr. 1697/79, erlassen hatte, diese Verordnung allerdings seinerzeit noch nicht in Kraft getreten war.

Nachdem die Verordnung Nr. 1697/79 zwischenzeitlich in Kraft getreten war, hat das vorlegende Gericht, die Corte suprema di Cassazione, dem Gerichtshof im vorliegenden Fall gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag Fragen zur Auslegung dieser Verordnung vorgelegt. Diese Fragen, die in den sechs Rechtssachen dieselben sind, lauten wie folgt:

„a) Gilt die Verordnung (EWG) Nr. 1697/79 des Rates vom 24. Juli 1979, insbesondere ihr Artikel 5, für Agrarabschöpfungen, die vor dem 1. Juli 1980 niedriger festgesetzt wurden als gesetzlich vorgeschrieben

und hinsichtlich derer ebenfalls noch vor diesem Zeitpunkt Nacherhebungsbescheide, über deren Rechtmäßigkeit unter anderen Gesichtspunkten ein Rechtsstreit vor einem nationalen Gericht anhängig ist, ergingen?

b) Bejahendenfalls: Fällt eine niedrigere Festsetzung von Agrarabschöpfungen als gesetzlich vorgeschrieben unter Artikel 5 — und gegebenenfalls unter welchen seiner beiden Absätze —, die einerseits im wesentlichen dem Gemeinschaftsrecht in der Auslegung, die von der Gemeinschaft selbst nahegelegt, also aus den Amtshandlungen ihrer Organe ableitbar und von den nationalen Gerichten als zutreffend betrachtet worden war, der aber der Gerichtshof später nicht folgte, und andererseits der Form nach nationalen Bestimmungen entsprach, die nachträglich als nicht einschlägig erkannt wurden, damals aber von den zuständigen nationalen Verwaltungsbehörden gemäß Rundschreiben und Weisungen der obersten Dienstbehörden ständig angewandt wurden?

c) Bejahendenfalls und falls Artikel 5 Absatz 2 anwendbar sein sollte: Führt die dort vorgesehene Regelung (falls sie durch den Erlaß der in Unterabsatz 2 vorgesehenen Durchführungsbestimmungen bereits anwendbar sein sollte) dazu, bereits zuvor erlassene nationale Normen gegenüber der Gemeinschaftsrechtsordnung rechtmäßig zu machen, nach denen die Höhe der zu erhebenden Abgabe geringer und jedenfalls anders war, als damals vom Gemeinschaftsrecht vorgeschrieben?

d) Verneinendenfalls: Gilt Artikel 7 dieser Verordnung auch für nach ihrem Inkrafttreten vorgenommene Nacherhebungen für Festsetzungen, die unter den unter Frage b) geschilderten Umständen vor dem 1. Juli 1980 niedriger erfolgten als gesetzlich vorgeschrieben?"

3. Die Vorlagebeschlüsse sind am 27. Oktober 1980 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

Durch Beschluß vom 17. Dezember 1980 hat der Gerichtshof die vorliegenden Rechtssachen für die Zwecke des schriftlichen und mündlichen Verfahrens und einer gemeinsamen Entscheidung verbunden.

Die Firmen Meridionale Industria Salumi, Italo Orlandi e Figlio und Molino Figli di Gino Borgioli, Parteien des Ausgangsverfahrens in den Rechtssachen 212/80, 215/80 und 216/80, vertreten durch Rechtsanwalt Nicola Catalano, Rom, die Firmen Salumificio di Verona Vassanelli, Fratelli Ultrocchi und Vincenzo Divella, Parteien des Ausgangsverfahrens in den Rechtssachen 213/80, 214/80 und 217/80, vertreten durch Rechtsanwälte Giovanni Maria Ubertazzi und Fausto Capelli, Mailand, die italienische Regierung, vertreten durch Avvocato dello Stato Ivo M. Braguglia, sowie die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch das Mitglied ihres Juristischen Dienstes Alberto Prozillo als Bevollmächtigten, haben gemäß Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG schriftliche Erklärungen eingereicht.

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts am 8. April 1981 beschlossen, die vorliegenden verbundenen Rechtssachen gemäß Artikel 95 der Verfahrensordnung an die Dritte Kammer zu verweisen und die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen.

II — Schriftliche Erklärungen

1. Die *Firmen Meridionale Industria Salumi, Italo Orlandi e Figlio und Molino Figli di Gino Borgioli* tragen folgendes vor:

a) Hinsichtlich der ersten Frage bringen sie Argumente sowohl gegen als auch für die Anwendbarkeit der Verordnung Nr. 1697/79 auf vor ihrem Inkrafttreten eingeleitete, Nachforderungen betreffende Rechtsstreitigkeiten vor.

Folgende Gründe sprächen gegen die Anwendbarkeit:

— Aus der Zeitspanne von ungefähr einem Jahr zwischen der Verabschiedung und dem Inkrafttreten der Verordnung gehe wohl hervor, daß die Vorschriften der Verordnung auf bereits erhobene Nachforderungen nicht anwendbar seien.

— Für die Nachforderungen sei in Artikel 2 eine dreijährige Verjährungsfrist vorgesehen.

— Das in Artikel 5 Absatz 1 an die zuständigen Behörden gerichtete Verbot, unter bestimmten Voraussetzungen Nachforderungen zu erheben, könne sich nur auf nach Inkrafttreten der Verordnung zu erhebende Nachforderungen beziehen.

Folgende Gründe sprächen dagegen für die Anwendbarkeit:

— Artikel 5 Absatz 1 könne in der Weise ausgelegt werden, daß er nur verbiete, Nacherhebungsverfahren einzuleiten, nicht jedoch, Verfahren fortzusetzen, die vor Inkrafttreten der Verordnung eingeleitet worden seien und zwangsläufig in der einen oder anderen Weise, sei es auch gemäß der neuen Regelung, beendet werden müßten. Entscheidend sei somit nicht der verfahrensmäßige Gesichtspunkt, sondern der materielle Aspekt der Regelung, d. h. das Verbot, unter bestimmten Voraussetzungen Nacherhebungen vorzunehmen. Diese Auslegung werde durch den Zusammenhang zwischen Artikel 5 Absatz 1 und Artikel 5 Absatz 2 bestätigt; Absatz 2 sehe nämlich die Möglichkeit vor, von einer Nacherhebung abzusehen, das heiße unter anderem, bereits eingeleitete Verfahren einzustellen. Auch entspreche sie einer ständigen Rechtsprechung in einigen Mitgliedstaaten, insbesondere in Italien, die als allgemeiner Rechtsgrundsatz auch im Gemeinschaftsrecht gelte und wonach im Bereich des Steuerrechts Gesetze, die keine ausdrücklichen entgegenstehenden Bestimmungen enthalten, auf Rechtsbeziehungen anwendbar seien, die vor ihrem Inkrafttreten entstanden seien, deren Wirkungen jedoch noch fortdauerten. Dieser Fall liege vor, wenn ein Rechtsstreit im Rahmen eines zuvor eingeleiteten Nacherhebungsverfahrens immer noch anhängig sei.

— Allein aufgrund des Umstands, daß man sich erst nach Inkrafttreten der Verordnung auf die dreijährige Verjährungsfrist des Artikels 2 berufen könne, könne nicht ausgeschlossen werden, daß die noch anhängigen Rechtsstreitigkeiten auf der Grundlage der neuen Regelung zu entscheiden seien.

— Die Zeitspanne zwischen der Verabschiedung und dem Inkrafttreten der Verordnung finde ihre Rechtfertigung möglicherweise gerade in dem Bestreben, den Mitgliedstaaten Zeit zu lassen, der neuen Regelung entsprechende Verwaltungsmaßnahmen zu erlassen.

Unter Berücksichtigung dieser teils gegen, teils für die Anwendbarkeit der Ver-

ordnung sprechenden Gründe stellen die Firmen Meridionale Industria Salumi, Italo Orlandi e Figlio und Molino Figli di Gino Borgioli die Antwort auf die erste Frage in das Ermessen des Gerichtshofes.

Sie fügen vorsorglich hinzu, die Verordnung Nr. 1697/79 könne keinesfalls Auswirkungen auf bereits vollständig gelöste Streitfragen haben oder in Rechtskraft erwachsene Urteile ungültig machen. Die Anwendung der Verordnung hindere auch nicht die eventuelle Anwendung von mit dem Gemeinschaftsrecht zu vereinbarenden, bereits eingeleitete Nacherhebungsverfahren betreffenden internen Bestimmungen etwa im Bereich der Rechtsverwirkung oder Unzulässigkeit.

b) Bei Bejahung der ersten Frage, d. h. falls der Gerichtshof entscheiden sollte, daß die Verordnung Nr. 1697/79 auf Rechtsstreitigkeiten anwendbar sei, die vor dem Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verordnung eingeleitete Nacherhebungen zum Gegenstand hätten, sei die zweite Frage dahin zu beantworten, daß der vorliegende Sachverhalt unter Artikel 5 Absatz 1 der Verordnung falle, so daß es dem italienischen Fiskus untersagt sei, den Differenzbetrag nachzufordern, der sich daraus ergebe, daß auf die Einfuhr von landwirtschaftlichen Erzeugnissen zu geringe Abschöpfungen erhoben worden seien.

Im vorliegenden Fall seien beide Alternativen dieser Vorschrift anwendbar. Die erste Alternative (Festsetzung des Betrages der Abgaben aufgrund von Auskünften, die von den zuständigen Behörden selber erteilt worden seien und diese Behörden bänden) liege vor, da die zentrale Verwaltung in zahlreichen Rundschreiben ein gleichbleibendes Verhalten der Zollverwaltung vorgeschrieben habe. Diese den Unternehmen bekannten Rundschreiben enthielten Anweisungen für die Auslegung und die Anwendung der in Rede stehenden Regelung und seien somit für die nachgeordneten Stellen, an die sie gerichtet seien, verbindlich. Zwar seien sie für Dritte nicht verbindlich, diese könnten jedoch unter Berufung auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes von der Verwaltung verlangen, daß sie sich nach ihnen richte. Die zweite Alternative (Festsetzung des Betrages der Abgaben aufgrund allgemeiner Vorschriften, die später durch eine gerichtliche Entscheidung außer Kraft gesetzt worden seien) liege ebenfalls vor, da die bis 1976 befolgte Festsetzungsmethode auf allgemeinen Vorschriften des nationalen Rechts beruht habe, die später durch das Urteil des Gerichtshofes vom 15. Juni 1976 in der Rechtssache 113/75 (Frecassetti, Slg. 1976, 983) außer Kraft gesetzt worden seien.

c) Die dritte Frage sei gegenstandslos, da Artikel 5 Absatz 2 hier ohnehin nicht anwendbar sei.

d) Die vierte Frage sei vorsorglich gestellt worden, um eine spätere Vorlage für den Fall, daß der Gerichtshof die Verordnung Nr. 1697/79 und insbesondere ihren Artikel 5 für unanwendbar erklären sollte, zu vermeiden. In diesem Fall sei zu prüfen, ob und in welchen Grenzen Artikel 7 jedenfalls dann anwendbar sei, wenn die Nachforderung zum Beispiel wegen Fehlens eines schriftlichen Antrags des Unternehmens zulässig sei. Die Antwort werde in das Ermessen des Gerichtshofes gestellt.

2. Die *Firmen Salumificio di Verona Vassanelli, Fratelli Ultrocchi und Vincenzo Divella* erinnern zunächst an die Vorgeschichte der vorliegenden Rechtssache und die vom Gerichtshof entschiedenen Präzedenzfälle, insbesondere an die Urteile vom 15. Juni 1976 in der Rechtssache 113/75 (Frecassetti, Slg. 1976,

983), vom 5. März 1980 in der Rechtssache 265/78 (Ferwerda, Slg. 1980, 617) und vom 27. März 1980 in der Rechtssache 61/79 (Denkavit, Slg. 1980, 1205) sowie in den Rechtssachen 66, 127 und 128/79 (Salumi, Slg. 1980, 1237).

a) Sie führen zur rückwirkenden Anwendung der Verordnung Nr. 1697/79 aus, mangels ausdrücklicher Vorschriften über schwebende Verfahren sei auf stillschweigende Bestimmungen und allgemeine Erwägungen zurückzugreifen. Die entscheidende Frage sei, ob die nationale Regelung selbst nach Inkrafttreten der Verordnung auf „schwebende Verfahren" anwendbar sei oder ob die Verordnung ihre Wirkungen auch auf vor ihrem Inkrafttreten eingeleitete Verfahren erstrecke.

Ob die außer Kraft gesetzte Regelung geeignet sei, ihre Wirkungen auf schwebende Verfahren zu erstrecken, hänge unter anderem von der geregelten Materie ab. So seien Verfahrensregeln dem Gesetz zu entnehmen, das zur Zeit des Verfahrens gelte, unabhängig davon, wann die dem Streit zugrundeliegende Rechtsbeziehung entstanden sei. Die Verordnung Nr. 1697/79 enthalte jedoch eine Regelung, die nicht nur das Verfahren, d. h. die Voraussetzungen für die Nacherhebungen durch die zuständigen Behörden, betreffe. Sie beruhe auf allgemeinen Gerechtigkeitserwägungen, da, wie es in der zweiten Begründungserwägung heiße, „eine Nacherhebung von Eingangs- oder Ausfuhrabgaben ... in gewisser Weise die Rechtssicherheit, auf die sich ein Abgabenschuldner bei Verwaltungsakten mit finanziellen Folgen verlassen können muß", verletze. Dieselbe Idee komme übrigens in der Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses (ABl. 1978, C 59, S. 45) zum Ausdruck; dieser habe den Rat aufgefordert, einige Bestimmungen der Verordnung zu ändern, um die wirtschaftlichen Interessen besser zu schützen.

Die zeitliche Geltung der Verordnung Nr. 1697/79 werde unter anderem von dem tatsächlichen Rahmen bestimmt, in den diese Regelung sich einfüge. Die Verordnung hänge mit der Einführung des Systems der eigenen Mittel der Gemeinschaft zusammen. Die Gemeinschaftsorgane hätten mit ihrem Erlaß beabsichtigt, die Initiative für die Vereinheitlichung der Normen zu ergreifen, aufgrund deren rechtlich geschuldete Abgaben, die ganz oder teilweise zum Zeitpunkt der Zollerklärung nicht erhoben worden seien, nachgefordert werden könnten. Diese Erwägungen führten zu der Annahme, daß die neue Regelung das Fortgelten einer entgegenstehenden internen Regelung nicht zulasse, auch wenn diese sich auf noch nicht abgeschlossene Fälle beschränke.

Die Firmen Vassanelli, Ultrocchi und Divella machen sodann Ausführungen darüber, welche Hinweise aus der Verordnung Nr. 1697/79 zur Rückwirkung entnommen werden können. Sofern die Rückwirkung nicht wie im Strafrecht untersagt sei, hänge die Frage der jeweiligen zeitlichen Geltung der früheren und der späteren Regelung vom Willen des Gesetzgebers ab, so wie er — eventuell stillschweigend — aus der späteren Regelung hervorgehe. Dies folge unter anderem aus Artikel 191 EWG-Vertrag, der in erster Linie bestimme, daß die Verordnungen zu dem durch sie festgelegten Zeitpunkt in Kraft träten, und nur hilfsweise, d. h. im Fall des Schweigens des Gesetzgebers, daß sie am zwanzigten Tag nach ihrer Veröffentlichung in Kraft träten.

Die Verordnung enthalte jedoch keine Bestimmung, durch die ihr Geltungsbereich auf nach ihrem Inkrafttreten entstandene Sachverhalte beschränkt werde. Verschiedene in ihr enthaltene Vorschriften wie zum Beispiel Artikel 1 beträfen Sachverhalte, die in der Vergangenheit

eine Abgabenpflicht begründet hätten. Sie bezögen sich auch auf der Veröffentlichung und dem Inkrafttreten der Verordnung vorausgegangene Tatsachen. Der Gemeinschaftsgesetzgeber habe auf diese Weise soweit nötig sowohl zukünftige als auch in der Vergangenheit liegende Sachverhalte regeln wollen.

So erwähne insbesondere Artikel 5 Absatz 1 Abgaben, die niedriger festgesetzt worden seien als die geschuldeten Abgaben. Folglich könnten die zuständigen Behörden, wenn sie bemerkten, daß sie die Abschöpfungen für eine im vorhergehenden Jahr getätigte Einfuhr falsch berechnet hätten und der Irrtum auf den in Artikel 5 Absatz 1 bezeichneten Gründen beruhe, keine Nachforderung erheben, selbst wenn der Rechenfehler ihnen vor Inkrafttreten der Verordnung unterlaufen sei. Wenn die Verfasser der Verordnung die vor Inkrafttreten der Verordnung bei der Festsetzung gemachten Fehler hätten ausschließen wollen, so hätten sie sich der Formulierung „bei der Festsetzung ab 1. Juli 1980" bedienen müssen, wodurch die Geltung der Vorschrift allein für die Zukunft klar zum Ausdruck gekommen wäre.

Diese Schlußfolgerung werde auch dadurch bestätigt, daß Artikel 5 Absatz 1 nicht nur verfahrensmäßige Bedeutung habe, insofern als die zuständigen Behörden keine förmliche Maßnahme zur Einleitung des Nacherhebungsverfahrens ergreifen dürften, sondern daß er auch materielle Bedeutung habe, insofern als die zuständigen Behörden nicht nacherheben könnten, weil eine solche Nacherhebung dem in der Verordnung verankerten Grundsatz des Vertrauensschutzes zuwiderlaufen würde. Dies gehe unter anderem aus dem letzten Absatz der zweiten Begründungserwägung hervor, wonach „eine Nacherhebung" unter bestimmten Voraussetzungen „auf keinen Fall gerechtfertigt" sei. Der Ausdruck „Nacherhebung" habe umfassenden Charakter und betreffe sowohl die Einleitung als auch das Betreiben des Verfahrens und seinen Abschluß.

Auf der Grundlage der Gegenmeinung gelange man dagegen zu unannehmbaren, da schwer diskriminierenden Schlußfolgerungen, denn allein die Unternehmen, gegen die die zuständige Behörde vor dem 1. Juli 1980 Nachforderungen erhoben habe, seien verpflichtet, Nachzahlungen zu leisten. Dies bedeute, daß zum Beispiel ein bloßes Vergessen seitens der zuständigen Behörde zu einer diskriminierenden Anwendung derselben Vorschrift gegenüber Rechtssubjekten führen könne, die sich in derselben Lage befänden.

Man könne dieser Auslegung des Artikels 5 Absatz 1 der Verordnung auch nicht den Umstand, daß das Inkrafttreten der Verordnung im Verhältnis zum Zeitpunkt ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt um ungefähr ein Jahr verzögert worden sei, noch die dreijährige Verjährungsfrist des Artikels 2 entgegenhalten.

Dieser Aufschub sei den Gemeinschaftsorganen von den Mitgliedstaaten vorgeschrieben worden, da diese hätten vermeiden wollen, zugunsten der Unternehmen für Beträge, die aufgrund der Verordnung nicht mehr hätten eingetrieben werden können, Ausgleich leisten zu müssen.

Die Verjährungsfrist des Artikels 2 sei dagegen offensichtlich nur in den Fällen anwendbar, in denen die Nacherhebung aufgrund der Verordnung zulässig sei. Folglich könne es da, wo es kein Recht zur Nacherhebung gebe, auch keine Verjährung geben.

Die Firmen Vassanelli, Ultrocchi und Divella schlagen dem Gerichtshof deshalb vor, die ersten beiden Fragen dahin zu beantworten, daß die Verordnung

Nr. 1697/79 Rückwirkung habe und Artikel 5 Absatz 1 auf die im Vorlagebeschluß genannten Fälle anwendbar sei.

b) Die dritte Frage sei damit gegenstandslos. Die Antwort auf die vierte Frage werde in das Ermessen des Gerichtshofes gestellt.

3. Die *italienische Regierung* trägt folgendes vor:

a) Die erste Frage sei zu verneinen; die Verordnung sei nicht auf vor ihrem Inkrafttreten entstandene Schulden anwendbar. Diese Auffassung werde durch drei Erwägungen bekräftigt:

— Die erste stütze sich auf die Gesamtheit der Vorschriften der Verordnung, insbesondere ihren Artikel 5, der nur Verfahren betreffe, die die zuständigen Behörden zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verordnung noch nicht eingeleitet hätten. Hätte Artikel 5 auch bereits eingeleitete Nacherhebungsverfahren in seinen Anwendungsbereich einbeziehen wollen, so hätte er die Einleitung oder Fortsetzung einer Nacherhebung durch die zuständigen Behörden ausschließen müssen.

Auch Artikel 2 Absatz 1 Unterabsatz 2 der Verordnung, der die Dreijahresfrist enthalte, nach deren Ablauf die Abgaben nicht mehr nachgefordert werden könnten, gelte nur für die Zukunft. Es sei nicht möglich, daß diese Frist sich auch auf bereits eingeleitete Verfahren beziehe, da Vorschriften für den Übergang von den vorher anwendbaren nationalen Regelungen zur Gemeinschaftsregelung fehlten.

— Das zweite Argument zugunsten der Auffassung der italienischen Regierung folge aus dem Zusammenhang zwischen den Artikeln 5 und 9 der in Rede stehenden Verordnung.

Artikel 9 ende mit den Worten: „... die Mitgliedstaaten ... [sind] nicht verpflichtet, im Sinne der Verordnung (EWG, Euratom, EGKS) Nr. 2891/77 die entsprechenden eigenen Mittel festzustellen."

Im Sinne dieser letzteren Verordnung gelte ein Anspruch als festgestellt, sobald die entsprechende Forderung von der zuständigen Dienststelle oder Einrichtung des Mitgliedstaats ordnungsgemäß festgesetzt sei. Die so festgestellten Ansprüche seien in die Buchführung aufzunehmen. Dies bedeute einerseits, daß die Feststellung und Verbuchung der vor Inkrafttreten der Verordnung Nr. 1697/79 entstandenen Zollschulden im Sinne der Verordnung Nr. 2891/77 bereits erfolgt seien, und andererseits, daß Artikel 9 der Verordnung Nr. 1697/79 die Mitgliedstaaten nicht ermächtige, die bereits erfolgten Feststellungen und Verbuchungen rückgängig zu machen.

Somit gelte auch Artikel 9 der Verordnung Nr. 1697/79 nur für die Zukunft, indem er die Mitgliedstaaten ermächtige, Ansprüche, die eigene Mittel darstellten, dann nicht festzustellen, wenn die Nacherhebung dieser Abgaben nach Artikel 5 Absatz 1 untersagt sei oder wenn die Mitgliedstaaten die Möglichkeit hätten, gemäß Artikel 5 Absatz 2 von der Nacherhebung der entsprechenden Abgaben abzusehen. Mann könne jedoch nicht die Auffassung vertreten, daß die Mitgliedstaaten Verfahren zur Nachforderung von vor Inkrafttreten der Verordnung Nr. 1697/79 entstandenen, festgestellten und verbuchten Forderungen aussetzen müßten oder könnten, ohne diesen selben Mitgliedstaaten die Möglichkeit einzuräumen, die entsprechenden Feststellungen und Verbuchungen rückgängig zu machen. Wollte man eine andere Meinung vertreten, so würde dies bedeuten, die Mitgliedstaaten zu verpflichten, bestimmte Abgaben nicht einzuziehen und zugleich die diesen nicht eingezogenen Abgaben entsprechenden Beträge ge-

mäß der Verordnung Nr. 2891/77 für die Kommission bereitzustellen.

— Das dritte Argument zugunsten der Auffassung der italienischen Regierung ergebe sich aus der logischen Auslegung der in Rede stehenden Vorschriften. Wenn Artikel 5 der Verordnung auch für bereits erhobene Nachforderungen gelten würde, hätte dies zur Folge, daß die Freistellung von Schuldnern, die sich in derselben Lage befänden, vom größeren oder geringeren Eifer der zuständigen Behörden bei der Einleitung der Nacherhebung oder von der längeren oder kürzeren Dauer der gerichtlichen Verfahren abhinge, so daß gleichartige und während desselben Zeitraums entstandene Schulden unterschiedlich behandelt würden. Dies würde jedoch dem Gleichheitsgrundsatz widersprechen, der nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes das allgemeine System der Finanzvorschriften des EWG-Vertrags einschließlich der Vorschriften über die finanziellen Lasten beherrschen müsse.

b) Da die erste Frage zu verneinen sei, seien die zweite und die dritte Frage gegenstandslos.

Die italienische Regierung bemerkt jedoch hilfsweise, der der vorliegenden Rechtssache zugrundeliegende Sachverhalt falle möglicherweise unter Artikel 5 Absatz 1 zweiter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1697/79. Die Formulierung „allgemeine Vorschriften . . ., die später durch eine gerichtliche Entscheidung außer Kraft gesetzt worden sind" sei nämlich nach ihrem Zweck auch auf Fälle anwendbar, in denen sich später herausstelle, daß die allgemeinen Vorschriften der Gemeinschaftsordnung in ihrer Auslegung durch den Gerichtshof nicht entsprächen.

Der vorliegende Sachverhalt falle möglicherweise auch unter Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung, da den zuständigen Stellen bei der Auslegung der Vorschriften über den anwendbaren Abschöpfungssatz ein Irrtum unterlaufen sei. Ferner liege die Wahrung des Grundsatzes des Vertrauensschutzes, der in Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung seinen Ausdruck finde, ebenfalls Artikel 3 des Dekrets Nr. 695 des Präsidenten der Republik vom 22. September 1978 zugrunde, wonach die vorher geltende nationale Regelung bis zum 10. September 1976 anwendbar bleibe.

Die italienische Regierung schlägt, ebenfalls hilfsweise, vor, die dritte Frage unter der Voraussetzung zu bejahen, daß alle Bestimmungen der seinerzeit geltenden nationalen Regelung zur Erreichung des günstigsten Abschöpfungssatzes befolgt worden seien.

c) Die vierte Frage setze voraus, daß Artikel 5 der Verordnung Nr. 1697/79 auf die bereits laufenden Nacherhebungen nicht anwendbar sei. In diesem Fall entspreche es dem Gemeinschaftsrecht, daß die laufenden Verfahren auch nach Inkrafttreten der Verordnung weitergeführt würden. Die vierte Frage sei somit zu verneinen; es sei nicht verboten, Verzugszinsen zu erheben.

Wenn die Verordnung Nr. 1697/79 nur für nach ihrem Inkrafttreten entstandene Zollschulden gelte, so seien auf frühere Schulden, deren Nacherhebung noch nicht abgeschlossen sei, weiterhin die vorher geltenden nationalen Regelungen anwendbar und somit auch nach dem 1. Juli 1980 Verzugszinsen zu berechnen, sofern die vorher geltenden nationalen Regelungen dies vorsähen.

4. Die *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* ist der Auffassung, die Verordnung Nr. 1697/79 gelte ausschließlich für die nach dem 1. Juli 1980, dem Zeitpunkt des Inkrafttretens der

Verordnung, buchmäßig erfaßten Amtshandlungen der Zollbehörden oder bei Fehlen einer buchmäßigen Erfassung für die nach diesem Zeitpunkt entstandenen Schulden. Dies ergebe sich aus einer Untersuchung des Zwecks der Verordnung Nr. 1697/79, der in der vollständigen Harmonisierung sowohl der materiellen als auch der Verfahrensvorschriften über die Nacherhebung der Ausfuhrabgaben, der Abgaben gleicher Wirkung und der Einfuhr- und Ausfuhragrarabschöpfungen bestehe.

Die Kommission stützt sich insbesondere auf drei Arten von Erwägungen, nämlich die allgemeinen Grundsätze, nach denen sich die zeitliche Aufeinanderfolge der Gesetze richte, die systematische Auslegung der Verordnung und die besonderen Grundsätze der Gemeinschaftsrechtsordnung.

a) Was den ersten Punkt betreffe (die Grundsätze, nach denen sich die zeitliche Aufeinanderfolge der Gesetze richte), seien bei Fehlen einer Ad-hoc-Vorschrift auf noch nicht abgeschlossene Verfahren allein die Verfahrensvorschriften und nicht die materiellen Vorschriften anwendbar. Dies folge aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes zur zeitlichen Geltung der Rechtsakte der Gemeinschaften. Nach dieser Rechtsprechung gälten Rechtsakte, die konstitutive Wirkung hätten, nur für nach ihrem Inkrafttreten entstandene Rechtsbeziehungen. Die Kommission verweist insoweit auf die Urteile vom 24. November 1971 in der Rechtssache 30/71 (Siemers, Slg. 1971, 919) und vom 15. Dezember 1971 in der Rechtssache 77/71 (Gervais-Danone, Slg. 1971, 1127) über Tarifierungsverordnungen sowie auf das Urteil vom 5. Mai 1977 in der Rechtssache 104/76 (Jansen, Slg. 1977, 829) über eine Regelung im Bereich der sozialen Sicherheit.

b) Zweitens müsse die Verordnung Nr. 1697/79 im Zusammenhang mit der Gesamtheit der in der Gemeinschaft geltenden Zollvorschriften gesehen werden, die sowohl unmittelbar anwendbare Gemeinschaftsvorschriften als auch abgeleitete nationale Vorschriften und autonome nationale Vorschriften in den Bereichen, die nicht dem Gemeinschaftsrecht unterlägen, umfaßten.

Unter diesem Gesichtspunkt sei insbesondere zu bemerken, daß die in der Verordnung für die Erhebung einer Nachforderung festgesetzte Dreijahresfrist einen Kompromiß zwischen den verschiedenen in den nationalen Rechtsvorschriften enthaltenen Fristen, die von einem Jahr bis zu sechs Jahren reichten, darstelle. Folglich führe die Anwendung der Dreijahresfrist auf nicht abgeschlossene Verfahren dazu, die nationalen Fristen in einigen Mitgliedstaaten zu verlängern und in anderen zu verkürzen, wodurch die Rechtssicherheit und die Rechte der Bürger schwer beeinträchtigt würden.

c) Schließlich sprächen sowohl der Umstand, daß die Verordnung Nr. 1697/79 eine unteilbare Einheit darstelle, als auch die Notwendigkeit, allen Unternehmen bei der Erhebung der Abgaben, die den Gemeinschaftshaushalt speisten, gleiche Behandlung zu gewährleisten, gegen die Möglichkeit, daß ein Teil der Verordnung, nämlich die Bestimmungen über die Frist für die Erhebung der Nachforderung, zu einem anderen Zeitpunkt in Kraft trete als der Rest der Verordnung, der die formellen und materiellen Voraussetzungen für die Durchführung dieses Verfahrens betreffe. Es gehe nicht an, die nationalen Fristen durch eine Gemeinschaftsfrist zu ersetzen und zugleich die Regelung der materiellen Voraussetzungen den nationalen Rechtsvorschriften zu überlassen.

Zur Bekräftigung ihrer Auffassung fügt die Kommission hinzu, der Ausschuß für Zollbefreiungen habe sich ebenfalls im Sinne ihrer Erklärungen ausgesprochen, als er die Frage der zeitlichen Geltung der Verordnung Nr. 1697/79 erörtert habe.

d) Abschließend schlägt die Kommission dem Gerichtshof vor, die erste Frage des vorlegenden Gerichts wie folgt zu beantworten, wodurch die anderen Fragen gegenstandslos würden:

„Die Verordnung (EWG) Nr. 1697/79 gilt ausschließlich für die nach dem 1. Juli 1980 buchmäßig erfaßten Amtshandlungen oder bei Fehlen einer buchmäßigen Erfassung für die nach diesem Zeitpunkt entstandenen Zollschulden."

III — Mündliche Verhandlung

Die Firmen Meridionale Industria Salumi, Italo Orlandi e Figlio und Molino Figli di Gino Borgioli, vertreten durch Rechtsanwalt Nicola Catalano, Rom, die Firmen Salumificio di Verona Vassanelli, Fratelli Ultrocchi und Vincenzo Divella, vertreten durch Rechtsanwälte Giovanni Maria Ubertazzi und Fausto Capelli, Mailand, die italienische Regierung, vertreten durch Avvocato dello Stato Ivo M. Braguglia, sowie die Kommission, vertreten durch das Mitglied ihres Juristischen Dienstes Alberto Prozillo, haben in der Sitzung vom 2. Juli 1981 mündliche Ausführungen gemacht.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 8. Oktober 1981 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1 Die Corte suprema die Cassazione, Rom, hat mit Beschlüssen vom 2. Juli 1980, beim Gerichtshof eingegangen am 27. Oktober 1980, gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag vier in den sechs verbundenen Rechtssachen gleichlautende Vorabentscheidungsfragen nach der Auslegung der Verordnung Nr. 1697/79 des Rates vom 24. Juli 1979 betreffend die Nacherhebung von noch nicht vom Abgabenschuldner angeforderten Eingangs- oder Ausfuhrabgaben für Waren, die zu einem Zollverfahren angemeldet worden sind, das die Verpflichtung zur Zahlung derartiger Abgaben beinhaltet (ABl. L 197, S. 1), vorgelegt.

2 Diese Fragen stellen sich im Rahmen von Rechtsstreitigkeiten zwischen einigen Unternehmen und der Amministrazione delle finanze delle Stato. Die Unternehmen hatten vor dem Inkrafttreten der genannten Verordnung, also vor dem 1. Juli 1980, erlassene Abgabenbescheide angefochten, mit denen die Verwaltung sie aufgefordert hatte, einen Betrag zu zahlen, der der Differenz zwischen der Agrarabschöpfung, die nach dem am Tage der Annahme der

Einfuhrerklärung geltenden Satz berechnet war, und der nach dem günstigsten Satz zwischen der Einfuhrerklärung und der Abfertigung der Waren zum freien Verkehr berechneten Agrarabschöpfung entsprach. Die Verwaltung behauptete, der günstigste Satz sei irrtümlich angewandt worden.

3 Aus den Akten geht hervor, daß die italienische Verwaltung den Betrag der Abschöpfung bis 1976 gleichbleibend in der Weise berechnete, das sie auf Antrag des Importeurs die Methode des günstigsten Satzes anwandte. Der Gerichtshof entschied jedoch ein seinem Urteil vom 15. Juni 1976 in der Rechtssache 113/75 (Frecassetti, Slg. 1976, 983), daß diese Methode nicht auf Agrarabschöpfungen bei der Einfuhr aus Drittländern angewandt werden könne, die nach dem Abschöpfungssatz vom Tage der Annahme der Einfuhrerklärung für die Ware durch die Zolldienststellen berechnet werden müßten.

4 Der Gerichtshof entschied weiterhin in seinem Urteil vom 27. März 1980 in den verbundenen Rechtssachen 66, 127 und 128/79 (Salumi, Slg. 1980, 1237), daß, soweit das Gemeinschaftsrecht die Materie nicht geregelt hat, es Sache der internen Rechtsordnung des jeweiligen Mitgliedstaats sei, die Modalitäten und die Voraussetzungen für die Erhebung der Gemeinschaftsabgaben festzulegen; diese Modalitäten und Voraussetzungen dürften jedoch die Regelung der Erhebung der Gemeinschaftsabgaben und -gebühren nicht weniger wirksam machen als diejenige für gleichartige einzelstaatliche Gebühren und Abgaben.

5 Da dieses Urteil vor Inkrafttreten der Verordnung Nr. 1697/79 ergangen ist, geht es in den vorliegenden Rechtssachen darum, ob auf den vorliegenden Fall das nationale Recht oder die inzwischen in Kraft getretene Gemeinschaftsverordnung anwendbar ist. Die Corte suprema di Cassazione hat deshalb dem Gerichtshof die folgenden vier Fragen vorgelegt:

„a) Gilt die Verordnung (EWG) Nr. 1697/79 des Rates vom 24. Juli 1979, insbesondere ihr Artikel 5, für Agrarabschöpfungen, die vor dem 1. Juli 1980 niedriger festgesetzt wurden als gesetzlich vorgeschrieben und hinsichtlich derer ebenfalls noch vor diesem Zeitpunkt Nacherhebungsbescheide, über deren Rechtmäßigkeit unter anderen Gesichtspunkten ein Rechtsstreit vor einem nationalen Gericht anhängig ist, ergingen?

b) Bejahendenfalls: Fällt eine niedrigere Festsetzung von Agrarabschöpfungen als gesetzlich vorgeschrieben unter Artikel 5 — und gegebenenfalls unter welchen seiner beiden Absätze —, die einerseits im wesentlichen dem Gemeinschaftsrecht in der Auslegung, die von der Gemeinschaft selbst nahegelegt, also aus den Amtshandlungen ihrer Organe ableitbar und von den nationalen Gerichten als zutreffend betrachtet worden war, der aber der Gerichtshof später nicht folgte, und andererseits der Form nach nationalen Bestimmungen entsprach, die nachträglich als nicht einschlägig erkannt wurden, damals aber von den zuständigen nationalen Verwaltungsbehörden gemäß Rundschreiben und Weisungen der obersten Dienstbehörden ständig angewandt wurden?

c) Bejahendenfalls und falls Artikel 5 Absatz 2 anwendbar sein sollte: Führt die dort vorgesehene Regelung (falls sie durch den Erlaß der in Unterabsatz 2 vorgesehenen Durchführungsbestimmungen bereits anwendbar sein sollte) dazu, bereits zuvor erlassene nationale Normen gegenüber der Gemeinschaftsrechtsordnung rechtmäßig zu machen, nach denen die Höhe der zu erhebenden Abgabe geringer und jedenfalls anders war, als damals vom Gemeinschaftsrecht vorgeschrieben?

d) Verneinendenfalls: Gilt Artikel 7 dieser Verordnung auch für nach ihrem Inkrafttreten vorgenommene Nacherhebungen für Festsetzungen, die unter den unter Frage b) geschilderten Umständen vor dem 1. Juli 1980 niedriger erfolgten als gesetzlich vorgeschrieben?"

6 Die erste Frage des nationalen Gerichts geht im wesentlichen dahin, ob die Verordnung Nr. 1697/79 auf die vor ihrem Inkrafttreten vorgenommenen Festsetzungen von Eingangs- oder Ausfuhrabgaben anwendbar ist.

7 Die Verordnung Nr. 1697/79 legt gemäß Artikel 1 fest, unter welchen Voraussetzungen vom Abgabenschuldner noch nicht angeforderte Eingangs- oder Ausfuhrabgaben für solche Waren nacherhoben werden können, die zu einem Zollverfahren angemeldet worden sind, das die Verpflichtung zur Zahlung derartiger Abgaben einschließt. Wenn die zuständigen Behörden feststellen, daß derartige Abgaben nicht angefordert worden sind, sind sie verpflichtet, die nicht erhobenen Abgaben nachzufordern. Die Abgaben können jedoch nicht mehr nachgefordert werden, wenn seit der buchmäßigen Erfassung des ursprünglich angeforderten Betrages oder, sofern eine buchmäßige Erfassung unterblieben ist, seit dem Tag, an dem die Zollschuld entstanden ist, drei Jahre verstrichen sind (Artikel 2 Absatz 1). Die Verordnung

schließt in bestimmten Fällen die Nacherhebung aus (Artikel 5 Absatz 1) oder räumt die Möglichkeit ein, von der Nacherhebung abzusehen (Artikel 5 Absatz 2). Sie bestimmt ferner, daß in bestimmten Fällen für die nachgeforderten Beträge keine Verzugszinsen erhoben werden (Artikel 7).

8 Da die Verordnung jedoch keine Übergangsbestimmung enthält, ist zur Ermittlung ihrer zeitlichen Geltung unter Berücksichtigung ihres Wortlauts, ihrer Zielsetzung und ihres Aufbaus auf allgemein anerkannte Auslegungsgrundsätze zurückzugreifen.

9 Zwar ist bei Verfahrensvorschriften im allgemeinen davon auszugehen, daß sie auf alle zum Zeitpunkt ihres Inkrafttretens anhängigen Rechtsstreitigkeiten anwendbar sind; dies gilt jedoch nicht für materiellrechtliche Vorschriften. Diese werden vielmehr im allgemeinen so ausgelegt, daß sie für vor ihrem Inkrafttreten entstandene Sachverhalte nur gelten, wenn aus ihrem Wortlaut, ihrer Zielsetzung oder ihrem Aufbau eindeutig hervorgeht, daß ihnen eine solche Wirkung beizumessen ist.

10 Diese Auslegung gewährleistet die Beachtung der Grundsätze der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes, nach denen die Gemeinschaftsgesetzgebung klar und für die Betroffenen vorhersehbar sein muß. Der Gerichtshof hat die Bedeutung dieser Grundsätze wiederholt hervorgehoben, insbesondere in den Urteilen vom 25. Januar 1979 in den Rechtssachen 98/78 (Racke, Slg. 1979, 69) und 99/78 (Decker, Slg. 1979, 101), in denen er entschieden hat, daß der Grundsatz der Rechtssicherheit es im allgemeinen verbietet, den Beginn der Geltungsdauer eines Rechtsakts der Gemeinschaft auf einen Zeitpunkt vor dessen Veröffentlichung zu legen; dies könne ausnahmsweise nur dann anders sein, wenn das angestrebte Ziel es verlange und das berechtigte Vertrauen der Betroffenen gebührend beachtet sei.

11 Insoweit ist zunächst zu bemerken, daß die in Rede stehende Verordnung eine Gesamtregelung der Nacherhebung der Eingangs- und Ausfuhrabgaben bezweckt, die sich aus der Anwendung der gemeinsamen Agrarpolitik oder der Bestimmungen des Vertrages über die Zollunion ergeben. Diese Verordnung, die die einschlägigen nationalen Regelungen durch eine Gemeinschaftsregelung ersetzt, enthält sowohl Verfahrens- als auch materielle Bestimmungen, die ein einheitliches Ganzes bilden und deren Einzelbestimmungen hinsichtlich ihrer zeitlichen Geltung nicht isoliert betrachtet werden dürfen.

12 Somit kann den Bestimmungen der Verordnung keine Rückwirkung beigelegt werden, es sei denn, hinreichend klare Anhaltspunkte sprächen für eine solche Annahme. Es ist jedoch festzustellen, daß sich weder aus dem Wortlaut noch aus dem Aufbau der Verordnung ein Argument für eine Rückwirkung ergibt; beide führen im Gegenteil zu der Annahme, daß die Verordnung nur für die Zukunft gilt.

13 Dies ergibt sich zunächst bereits aus dem Wortlaut der Verordnungsbestimmungen, die die Verpflichtung oder das Verbot enthalten, nicht erhobene Abgaben nachzufordern [französisch: „engager" des actions en recouvrement], und somit zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verordnung schon eingeleitete Verfahren nicht betreffen können. Es folgt weiterhin aus der Zeitspanne, die zwischen dem Erlaß der Verordnung am 24. Juli 1979 und ihrem Inkrafttreten am 1. Juli 1980 verstrichen ist; diese Zeitspanne zeigt, daß der Rat die Durchführung der Gemeinschaftsregelung nicht für dringend hielt.

14 Wollte man die Verordnung auf alle zum Zeitpunkt ihres Inkrafttretens bei den nationalen Gerichten anhängigen Rechtsstreitigkeiten anwenden, so hinge die Frage, ob nationales oder Gemeinschaftsrecht anwendbar ist, ferner vom Verhalten der nationalen Behörden ab, genauer von der Schnelligkeit, mit der sie ein gerichtliches Verfahren einleiten und zum Abschluß bringen. Dies könnte zu einer ungerechtfertigten Ungleichbehandlung solcher Vorgänge führen, die unter vergleichbaren Umständen stattgefunden haben, und wäre mit den Grundsätzen von Gleichheit und Gerechtigkeit unvereinbar. Für die Bestimmung des zeitlichen Geltungsbereichs der Verordnung ist somit auf den Zeitpunkt der ursprünglichen Festsetzung der Abgaben abzustellen.

15 Aus allen diesen Erwägungen folgt, daß die Verordnung nur Eingangs- oder Ausfuhrvorgänge betrifft, für die die Abgabenfestsetzung nach dem 1. Juli 1980 erfolgt ist.

16 Demnach ist die erste Frage der Corte suprema di Cassazione dahin zu beantworten, daß die Verordnung Nr. 1697/79 des Rates vom 24. Juli 1979 auf vor dem 1. Juli 1980 vorgenommene Eingangs- oder Ausfuhrabgabenfestsetzungen nicht anwendbar ist.

17 Die zweite und dritte Frage, die nur für den Fall der Bejahung der ersten Frage gestellt worden sind, erfordern somit keine Antwort. Die Antwort auf die vierte Frage ist in der Antwort auf die erste Frage enthalten.

Kosten

18 Die Auslagen der italienischen Regierung und der Kommission, die vor dem Gerichtshof Erklärungen abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien der Ausgangsverfahren ist das Verfahren vor dem Gerichtshof ein Zwischenstreit in den vor dem nationalen Gericht anhängigen Verfahren; die Kostenentscheidung obliegt daher diesem Gericht.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Dritte Kammer)

auf die ihm von der Corte suprema di Cassazione, Rom, mit Beschlüssen vom 2. Juli 1980 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

Die Verordnung Nr. 1697/79 des Rates vom 24. Juli 1979 ist auf vor dem 1. Juli 1980 vorgenommene Eingangs- oder Ausfuhrabgabenfestsetzungen nicht anwendbar.

Touffait Mackenzie Stuart Everling

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 12. November 1981.

Für den Kanzler

J. A. Pompe

Hilfskanzler

Der Präsident der Dritten Kammer

A. Touffait