SITZUNGSBERICHT
in der Rechtssache 148/87 *

I — Sachverhalt und schriftliches Verfahren

1. Am 28. September 1984 beantragte die Klägerin, die Th. Frydendahl Pedersen A/S, eine dänische Gesellschaft, deren Tätigkeit in der Lieferung von Netzen für Fischerboote besteht, bei der Zollstelle Holstebro die Erstattung der im Zeitraum vom 8. Oktober 1980 bis zum 14. Juni 1984 gezahlten Eingangsabgaben für Fischernetze in Höhe von 1 756 932 DKR nebst Zinsen. Die Klägerin begründete ihren Antrag damit, daß diese Zollstelle die einschlägigen Gemeinschaftsbestimmungen während dieser vier Jahre unrichtig ausgelegt habe.

2. Die dänischen Behörden beantragten am 11. Juni 1986 bei der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Artikel 13 der Verordnung Nr. 1430/79 des Rates vom 2. Juli 1979 über die Erstattung oder den Erlaß von Eingangs- oder Ausfuhrabgaben (ABl. L 175, S. 1) anzuwenden. Nach dieser Vorschrift können Eingangsabgaben bei Vorliegen besonderer Umstände erstattet oder erlassen werden, sofern der Beteiligte nicht fahrlässig oder in betrügerischer Absicht gehandelt hat.

3. Die Kommission wies den Erstattungsantrag durch Entscheidung vom 26. Februar 1987 zurück, da sie ihn für ungerechtfertigt hielt.

4. Die Klägerin, die der Auffassung ist, daß die Entscheidung der Kommission sie in ihren Rechten verletze, hat mit Klageschrift, die am 12. Mai 1987 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, die vorliegende Klage erhoben. Das schriftliche Verfahren ist ordnungsgemäß abgelaufen. Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die Rechtssache an die Erste Kammer zu verweisen und die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen.

II — Anträge der Parteien

Die *Klägerin* beantragt,

— die Entscheidung der Kommission vom 26. Februar 1987, mit der festgestellt wird, daß die Erstattung der Eingangsabgaben in einem bestimmten Fall nicht gerechtfertigt ist, und deren endgültige Fassung ihr mit Schreiben des dänischen Ministers für Steuern und Abgaben vom 13. März 1987 übermittelt wurde, gemäß Artikel 173 EWG-Vertrag aufzuheben,

— der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

Die *Kommission* beantragt,

— die Klage abzuweisen,

— der Klägerin die Kosten aufzuerlegen.

* Verfahrenssprache: Dänisch.

III — Vorbringen der Parteien

Die Klägerin stellt zunächst den dem Rechtsstreit zugrunde liegenden Sachverhalt dar und macht sodann vier Klagegründe geltend.

Sachverhalt

Ausweislich der Akten fielen vor dem Beitritt Dänemarks zur EWG regelmäßige Lieferungen von Fischernetzen an die Fischer nicht unter die Bestimmungen über die Erstattung von Zollabgaben für den Schiffsbau (Artikel 77 des dänischen Zollgesetzes von 1970).

Seit 1. Januar 1973 wich die dänische Fassung des Titels II A der einführenden Vorschriften zum gemeinsamen Zolltarif von der französischen Fassung ab, die wie folgt lautete:

Produits destinés à certaines catégories de bateaux:

La perception des droits de douane est suspendue en ce qui concerne les produits destinés à être incorporés dans les bateaux désignés dans le tableau ci-après, aux fins de leur construction, réparation, entretien ou transformation, ainsi que les produits destinés à l'armement ou à l'équipement de ces bateaux.

In der dänischen Fassung gab es für die Wörter „entretien" [Instandhaltung] und „armement" [Ausrüstung] keine Entsprechung.

Ab 1978 wurde der dänische Wortlaut dem französischen Wortlaut angepaßt.

Die Klägerin macht in ihrer Klageschrift geltend, in den Jahren 1973 bis 1984 sei sie verschiedentlich bei den dänischen Zollbehörden vorstellig geworden, um das Problem der Tarifierung der Fischernetze, die sie in die Gemeinschaft eingeführt habe, um sie an Fischer weiterzuverkaufen, zu klären. Sie sei nämlich durch einige ihrer Konkurrenten darauf hingewiesen worden, daß die Einfuhr der fraglichen Erzeugnisse in anderen Mitgliedstaaten keinen Zöllen unterliege. Insbesondere sei sie im Juni 1984 darauf aufmerksam gemacht worden, daß die britischen Zollbehörden die einschlägigen Gemeinschaftsvorschriften, nämlich die Verordnung Nr. 1535/77 der Kommission vom 4. Juli 1977 zur Festlegung der Voraussetzungen für die Zulassung bestimmter Waren zu einer Abgabenbegünstigung bei der Einfuhr aufgrund ihrer besonderen Verwendung (ABl. L 171, S. 1), dahin auslegten, daß Fischernetze, die für laufende Lieferungen für Hochseeboote bestimmt seien, abgabenfrei eingeführt werden könnten. Die Klägerin habe sich aufgrund dieser Information an die dänischen Behörden gewandt und am 20. Juni 1984 die Erteilung einer Genehmigung nach der Verordnung Nr. 1535/77 beantragt.

Nach Erhalt dieser Genehmigung habe sie am 28. September 1984 bei der Zollstelle Holstebro die Erstattung der Abgaben, die sie in der Zeit vom 8. Oktober 1980 bis zum 16. Juni 1984 gezahlt habe, beantragt. Dieser Antrag bildet den Gegenstand des vorliegenden Rechtsstreits.

Die Kommission fügt diesem von der Klägerin vorgetragenen Sachverhalt folgendes hinzu:

Selbst die dänische Fassung, die zwischen 1973 und 1978 gegolten habe und in der es keine Entsprechung für die Wörter „Instandhaltung" und „Ausrüstung" gegeben habe, habe ohne die geringste Möglichkeit eines Zweifels bestimmt, daß die Abgaben für Erzeugnisse, die für die Ausrüstung der in der Übersicht genannten Boote bestimmt gewesen seien, ausgesetzt würden. Die Aussetzung sei somit nicht auf Erzeugnisse beschränkt gewesen, die für den Bau, den Umbau oder die Instandhaltung dieser Boote bestimmt gewesen seien. Die Auslassung der betreffenden Wörter in der dänischen Fassung sei bedeutungslos, da für die fraglichen Fischernetze, als für die „Ausrüstung" bestimmten Erzeugnissen die Aussetzung der Abgaben gegolten habe.

Die 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. L 314, S. 14), deren Wortlaut in allen Fassungen, unter anderem in der englischen, dänischen und französischen Fassung, übereinstimme, sehe vor, daß die Verordnung Nr. 1535/77 der Kommission auf „Waren, die ... zur Ausrüstung von Wasserfahrzeugen ... verwendet werden", angewendet werde.

Die Anwendung der günstigen Regelung hänge jedoch von der Vorlage einer Genehmigung durch den Importeur der Waren ab. Die Klägerin hat nach ihren eigenen Bekundungen vor dem 20. Juni 1984 keinen Antrag auf Erteilung einer Genehmigung gestellt.

Die vier von der Klägerin geltend gemachten Klagegründe

1. *Ungültigkeit der Verordnung Nr. 3799/86 der Kommission, auf der die streitige Entscheidung beruht*

Die streitige Entscheidung beruhe auf der Verordnung Nr. 1430/79 des Rates in der Fassung der 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. L 286, S. 1) und durch die 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 (ABl. L 352).

Die *Klägerin* vertritt die Auffassung, die Verordnung Nr. 3799/86 der Kommission sei insoweit ungültig, als sie allen Anträgen, die nicht am 1. Januar 1987 beschieden gewesen seien, Rückwirkung verleihe. Die Ungültigkeit ergebe sich daraus, daß Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung Nr. 3069/86 des Rates bestimme, daß die neuen Vorschriften zur Änderung der Verordnung Nr. 1430/79 „für die Anträge auf Erstattung oder Erlaß von Eingangs- oder Ausfuhrabgaben [gelten], die bei den zuständigen Behörden ab dem 1. Januar 1987 eingereicht werden". Die Verordnung Nr. 3799/86 der Kommission bestimme jedoch in Artikel 13: „Diese Verordnung tritt am 1. Januar 1987 in Kraft." Sie sei somit vollständig auf die Anträge anwendbar, die vor dem 1. Januar 1987 eingereicht worden seien, denn wenn dies nicht der Fall wäre, bestände eine Rechtslücke, da die vorhergehende Verordnung der Kommission (Nr. 1575/80 vom 20. Juni 1980, ABl. L 161) zu diesem Zeitpunkt nicht mehr gegolten habe.

Der Gerichtshof habe den Grundsatz des Verbots der Rückwirkung von Gemeinschaftshandlungen aufgestellt. Insbesondere habe er in seinem Urteil vom 16. Februar 1982 in der Rechtssache 258/80 (Rumi, Slg. 1982, 487) zwei Voraussetzungen genannt, bei deren Vorliegen von diesem Verbot abgewichen werden könne, nämlich, daß das angestrebte Ziel verlange, daß der Rechtsakt mit Rückwirkung erlassen werde, und außerdem, daß das schutzwürdige Vertrauen der Betroffenen gebührend beachtet sei. Im vorliegenden Fall sei jedoch keine dieser Voraussetzungen erfüllt und die Verordnung Nr. 3799/86 sei deshalb ungültig.

Die *Kommission* bestreitet zunächst, daß die Verordnung Nr. 3799/86 Rückwirkung habe. Sie führt weiterhin aus, die Klägerin habe nicht die geringste Bestimmung dieser Verordnung genannt, die gegen sie verwendet worden sei. Insgesamt sei die neue Verordnung für die Klägerin günstiger als die alte, und in dem einzigen Punkt, in dem zwischen den beiden Verordnungen der Kommission ein Unterschied bestehe, der im vorliegenden Fall Bedeutung haben könne, nämlich die Fristen für die Bescheidung der Erstattungsanträge, habe die Kommission die strengste Regel (Viermonatsfrist) eingehalten.

2. (Hilfsweise:) *Die streitige Entscheidung beruhe auf einer unrichtigen Rechtsgrundlage*

Die *Klägerin* führt aus, die Entscheidung der Kommission, die aufgrund der Verordnungen Nr. 3069/86 des Rates 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.

Darauf entgegnet die *Kommission* im wesentlichen, aus der streitigen Entscheidung gehe klar hervor, daß die Kommission den Fall der Klägerin nach den alten Regeln geprüft und die Entscheidung sogar innerhalb der zuvor geltenden Viermonatsfrist erlassen habe. Mit der Erwähnung der Verordnung Nr. 3069/86 des Rates habe lediglich die letzte Änderung der Verordnung Nr. 1430/79 angegeben werden sollen. Die Verordnung Nr. 3069/86 des Rates sei auf den Fall der Klägerin nicht anwendbar, und die Kommission habe ihre Entscheidung aufgrund der Verordnung Nr. 1430/79 in der Fassung erlassen, die vor den Änderungen aufgrund der Verordnung Nr. 3069/86 gegolten habe. Aus Verfahrensgründen sei es erforderlich, die neue Verordnung des Rates in der streitigen Entscheidung zu erwähnen.

Die Kommission wendet sich schließlich gegen das Vorbringen der Klägerin, wonach der dänische Wortlaut der Entscheidung so schwerwiegende Redaktionsfehler enthalte, daß seine Verständlichkeit darunter leide.

3. (Weiterhin hilfsweise:) *Die streitige Entscheidung sei wegen Überschreitung der vorgeschriebenen Fristen rechtswidrig*

Nach Auffassung der *Klägerin* hat die Kommission im vorliegenden Fall die in Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1575/80 der Kommission vom 20. Juni 1980 zur Durchführung von Artikel 13 der Verordnung Nr. 1430/79, geändert durch Artikel 1 der Verordnung Nr. 946/83 der Kommission vom 21. April 1983 (ABl. L 104, S. 15), festgesetzte Frist überschritten. Diese Frist, die vier Monate betrage, sei festgesetzt worden, um den Bürgern die Gewißheit einer ange-

messen schnellen Lösung zu geben, was die Möglichkeit einer Verlängerung ausschließe. Werde die Frist überschritten, ohne daß eine Entscheidung der Kommission ergehe, so müsse die Erstattung vorgenommen werden. Im vorliegenden Fall habe das dänische Ministerium den Antrag am 11. Juni 1986 an die Kommission gesandt. Am 7. Oktober 1986 habe die Kommission die dänische Verwaltung aufgefordert, ihren Antrag zurückzunehmen und ihr zusätzliche Auskünfte zu erteilen. Die dänische Verwaltung habe ihren Antrag förmlich zurückgenommen und ihn der Kommission am 28. Oktober 1986 erneut übersandt. Dieses Verhalten der Kommission und der dänischen Behörden sei nicht ordnungsgemäß, und die Aufforderung der Kommission sowie die Rücknahme des Antrags der dänischen Behörden seien als rechtswidrige Verwaltungsakte anzusehen.

Die *Kommission* führt aus, da sie von den dänischen Behörden nur sehr begrenzte Informationen in dieser Angelegenheit erhalten habe, habe sie um zusätzliche Auskünfte bitten müssen. Daraus ergebe sich, daß die Frist vom 28. Oktober 1986 an zu berechnen sei. Die Kommission führt dazu aus, daß der Antrag, der am 19. Juni 1986 eingegangen sei, am 12. September 1986 im Ausschuß für Zollbefreiungen geprüft worden sei. Zu diesem Zeitpunkt habe die Verordnung Nr. 1575/80 der Kommission in der damals geltenden Fassung bestimmt, daß die Entscheidung der Kommission gemäß Artikel 13 der Verordnung Nr. 1430/79 des Rates spätestens vier Monate nach Eingang des Antrags ergehen müsse. Da die Erfahrung gezeigt habe, daß diese strenge Regel in bestimmten Fällen zu einer rechtlich wenig befriedigenden Lage geführt habe, sei die fragliche Bestimmung durch die Verordnung Nr. 3799/86 der Kommission geändert worden, die eine Frist von sechs Monaten festsetze und weiter bestimme: „Sieht sich die Kommission veranlaßt, bei dem Mitgliedstaat zusätzliche Auskünfte anzufordern, um eine Entscheidung fällen zu können, so wird die Frist von sechs Monaten um die Zeit verlängert, die zwischen dem Zeitpunkt der Absendung des Auskunftsersuchens der Kommission und dem Zeitpunkt des Eingangs der Auskünfte verstrichen ist." Vor Inkrafttreten der neuen Regelung seien die eventuell entstandenen Schwierigkeiten dadurch beseitigt worden, daß der beantragende Mitgliedstaat seinen Antrag zurückgenommen und den Vorgang erneut eingereicht habe. Dieses Verfahren sei zwar in der einschlägigen Verordnung nicht vorgesehen, widerspreche aber weder ihrem Buchstaben noch ihrem Geist, denn ein Mitgliedstaat sei jederzeit berechtigt, einen Antrag zurückzunehmen. Im übrigen sei während eines Zeitraums von sieben Jahren nur in zwei oder drei Fällen auf diese Weise verfahren worden.

Die Kommission weist schließlich darauf hin, daß sie zur Aufklärung des äußerst komplizierten Sachverhalts des vorliegenden Falles die Klägerin am 9. Dezember 1986 gebeten habe, alle weiteren Dokumente vorzulegen, die sie für nützlich halten könne, und daß die Klägerin mit Schreiben vom 7. Januar 1987 geantwortet habe. Die Kommission sei jedoch verpflichtet, den Antrag zurückzuweisen, wenn sie nicht über ausreichende Auskünfte verfüge. Wenn sie die Klägerin und die dänischen Behörden nachdrücklich um zusätzliche Auskünfte gebeten habe, so habe sie dies getan, um sich über den Sachverhalt klar zu werden und eine ablehnende Entscheidung zu vermeiden, die unter Umständen zu einer sofortigen Klage vor dem Gerichtshof geführt hätte, vor dem die tatsächlichen Umstände zum ersten Mal in ihrer Gesamtheit gewürdigt worden wären.

Die *Klägerin* entgegnet, die eigentliche Frage sei die, ob die Kommission oder ein Mitgliedstaat von einer klaren Vorschrift abweichen dürfe, die eine Frist enthalte, wenn diese Vorschrift Dritten Rechte verleihe, und dies geschehe, ohne daß diese Dritten zuvor angehört würden.

4. (Weiterhin hilfsweise:) *Die Entscheidung sei aufzuheben, denn die notwendigen Voraussetzungen für die Gewährung der Erstattung seien im vorliegenden Fall erfüllt*

Die *Klägerin* trägt vor, die beiden in Artikel 13 der Verordnung Nr. 1430/79 des Rates aufgestellten Voraussetzungen, nämlich das Vorliegen besonderer Umstände und das Nichtvorliegen einer Fahrlässigkeit oder betrügerischen Absicht des Beteiligten seien im vorliegenden Fall erfüllt.

Besondere Umstände

Die Klägerin führt aufgrund einer ausführlichen Darstellung des Sachverhalts im wesentlichen aus, daß die Zahlung der Abgaben, deren Erstattung sie beantragt habe, Folge einer unrichtigen Auslegung der einschlägigen Gemeinschaftsvorschriften durch die dänischen Behörden sei. Diese irrige Auslegung finde ihren Ausdruck nicht nur in einer Verwaltungspraxis, sondern auch in den dänischen Rechtsvorschriften (Erlasse und Mitteilungen an die Öffentlichkeit). Diese unrichtige Auslegung ergebe sich aus einem Übersetzungsfehler der Kommission sowohl im gemeinsamen Zolltarif als auch in der Verordnung Nr. 1535/77 der Kommission vom 4. Juli 1977 zur Festlegung der Voraussetzungen für die Zulassung bestimmter Waren zu einer Abgabenbegünstigung bei der Einfuhr aufgrund ihrer besonderen Verwendung (ABl. L 171).

Die *Kommission* verneint im wesentlichen die Bedeutung des Übersetzungsfehlers und führt aus, selbst wenn man einräume, daß die dänischen Behörden unvollständige Auskünfte über die Rechtslage gegeben hätten, rechtfertige dies nicht die Annahme besonderer Umstände, denn die Rechtslage sei nicht so unklar, daß sie es den einzelnen nicht ermögliche, ihre Rechte auszuüben. Es müsse dieselbe Lösung angewandt werden, die in der Verordnung Nr. 1697/79 für die Nacherhebung vorgeschrieben sei, in der die Erstattung ausgeschlossen werde, wenn der Irrtum feststellbar gewesen sei.

Keine Fahrlässigkeit oder betrügerische Absicht

Die *Klägerin* macht geltend, sie habe keinen Grund gehabt, an der Auslegung der günstigen Tarifregelung durch die dänischen Behörden zu zweifeln. Als ein Unternehmen, das die Zollvorschriften sorgfältig prüfe, habe sie keine Fahrlässigkeit begangen, als sie der Auslegung durch die dänischen Zolbehörden vertraut habe, die, wenn sie nicht selbst einen Rechtsirrtum begangen hätten, die Klägerin über ihre Rechte unterrichtet hätten.

Die *Kommission* bemerkt dazu, die Klägerin habe vor 1984 weder eine Genehmigung beantragt noch die dänischen Behörden förmlich und deutlich gebeten, ihr allgemeine Hinweise zu geben. Eine in den Gemeinschaftsvorschriften vorgesehene besondere Vergünstigung könne jedoch nur auf ausdrücklichen Antrag des oder der Betroffenen gewährt werden. Sie ist der Auffassung, daß die beiden Voraussetzungen kumulativ erfüllt sein müßten und die Voraussetzung des Nichtvorliegens einer Fahrlässigkeit der Klägerin im vorliegenden Fall auch nicht erfüllt sei.

G. Bosco
Berichterstatter