SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS FRANCIS G. JACOBS
vom 26. September 1989 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter,

1. Die Bessin et Salson SA (nachstehend: Klägerin) ist ein französisches Konfektionsunternehmen, das von 1973 an von Frankreich aus Stoffe nach Tanger, Marokko, versandte, um sie dort zu Kleidungsstücken verarbeiten und im Rahmen des passiven Veredelungsverkehrs zwischen der Gemeinschaft und Marokko zurücksenden zu lassen. (Die Rechtsvorschriften zur Regelung dieses Verkehrs sind im Sitzungsbericht wiedergegeben.) Um die Steuerbefreiung nach dieser Regelung beanspruchen zu können, müssen die Waren von einer durch die marokkanischen Behörden ausgestellten Verkehrsbescheinigung begleitet werden (die gegenwärtig als Bescheinigung EUR 1 bezeichnet wird). Bei einer Überprüfung der Unterlagen des Unternehmens durch die französischen Zollbehörden im Jahr 1976 stellte sich heraus, daß diese Bescheinigungen fehlten. 1977 verlangten die französischen Zollbehörden die Entrichtung von Zöllen für alle bereits aus Marokko wiedereingeführten Waren und für alle laufenden Wiedereinfuhren. Die Klägerin beantragte bei den marokkanischen Behörden Verkehrsbescheinigungen sowohl für die abgeschlossenen wie für die laufenden Einfuhren, konnte aber — aus ungeklärten Gründen — während mehrerer Jahre die Bescheinigungen nicht erlangen. Schließlich wurden die Bescheinigungen von Juli 1980 an für die laufenden Wiedereinfuhren erteilt, während die Bescheinigungen für die Einfuhren zwischen 1973 und diesem Zeitpunkt erst 1984 nachträglich von den marokkanischen Behörden ausgestellt wurden.

2. Zwischenzeitlich beantragte die Klägerin bei den französischen Zollbehörden die Erstattung der von 1973 bis Juli 1980 entrichteten Zölle in Höhe von 2 949 614,77 FF. Nach Vorlage der entsprechenden Bescheinigungen gaben die französischen Zollbehörden 1984 diesem Antrag teilweise statt. In Anwendung der dreijährigen Verjährungsfrist des französischen Zollgesetzes (die einschlägigen Bestimmungen sind im Sitzungsbericht wiedergegeben) erstatteten sie die Zölle für die drei Jahre bis zum Zeitpunkt der Antragstellung, (das heißt für die Zeit vom 29. April 1978 bis zum 29. April 1981, also einen Betrag von 2 044 099,48 FF) lehnten aber die Erstattung der vor dem 29. April 1978 entrichteten Zölle (in Höhe von 1 125 545,99 FF) ab.

3. Die Klägerin erhob am 30. Dezember 1985 eine Klage gegen die französischen Zollbehörden beim Tribunal d'instance Paris (Erstes Arrondissement), mit der sie die Erstattung der für den Zeitraum vom 25. Februar 1974 bis zum 28. April 1978 entrichteten Zölle beantragt. Die Klägerin macht geltend, sie mit den Zöllen zu belasten, sei unbillig, da die Bescheinigungen ausschließlich wegen der Untätigkeit der marokkanischen Behörden nicht vorgelegt worden seien. Die französischen Zollbehörden berufen sich auf die dreijährige Verjährungsfrist des französ-

* Originalsprache: Englisch.

sischen Zollgesetzes. Die Klägerin versucht sich für die Unanwendbarkeit dieser nationalen Rechtsvorschriften auf Gemeinschaftsrecht, insbesondere auf Artikel 19 der Verordnung des Rates Nr. 1430/79 vom 2. Juli 1979 über die Erstattung oder den Erlaß von Eingangs- oder Ausfuhrabgaben (ABl. 1979, L 175, S. 1) zu stützen, der bestimmt:

„Vorbehaltlich des Artikels 3 Absatz 2 Unterabsatz 2, des Artikels 5 Absatz 2 Unterabsatz 2 und des Artikels 10 Absatz 2 Unterabsatz 2 können die in dieser Verordnung vorgesehenen Fristen zur Stellung von Anträgen auf Erstattung oder Erlaß von Eingangs- oder Ausfuhrabgaben nicht verlängert werden, es sei denn, der Beteiligte kann nachweisen, daß er den Antrag infolge höherer Gewalt oder eines anderen unvorhergesehenen Ereignisses nicht fristgerecht stellen konnte."

Diese Bestimmung gestattet eine Ausnahme unter anderem von der Dreijahresfrist nach Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung für den Antrag auf Erstattung von Eingangsabgaben, die ohne rechtlichen Grund erhoben worden sind. Die Verordnung trat am 1. Juli 1980 in Kraft (Artikel 27). Artikel 19 wurde in der Folge gestrichen; eine Regelung ähnlichen Inhalts wurde durch die Verordnung Nr. 3069/86 (ABl. 1986, L 286, S. 1) in Artikel 2 eingefügt.

4. Um in dem bei ihm anhängigen Rechtsstreit entscheiden zu können, hat das Tribunal d'instance mit Urteil vom 14. Oktober 1986, das am 28. Dezember 1987 in das Register des Gerichtshofes eingetragen worden ist, dem Gerichtshof die folgenden Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

„1) Sind die Bestimmungen der Verordnung (EWG) Nr. 1430/79 des Rates der Europäischen Gemeinschaften vom 2. Juli 1979 über die Erstattung oder den Erlaß von Eingangs- oder Ausfuhrabgaben anwendbar, wenn ein Importeur bei der zuständigen Behörde eines Mitgliedstaats nach Inkrafttreten dieser Verordnung einen Antrag auf Erstattung von Zöllen gestellt hat, die vor ihrem Inkrafttreten entrichtet worden sind?

2) Falls ja, kann sich dieser Importeur auf Artikel 19 dieser Verordnung berufen, wonach die in Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung vorgesehene Frist für die Einreichung des Antrags auf Erstattung oder auf Erlaß von Eingangsabgaben verlängert werden kann, wenn der Betroffene nachgewiesen hat, daß er diesen Antrag infolge höherer Gewalt oder eines anderen unvorhergesehenen Ereignisses nicht fristgerecht stellen konnte, im vorliegenden Fall infolge der absoluten Unmöglichkeit für den Importeur, die Bescheinigungen EUR 1 von den zuständigen Behörden des Drittstaats zu erhalten?

3) Falls die erste und folglich auch die zweite Frage verneint werden, stehen die allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts nicht nationalen Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats entgegen, die für Anträge auf Erstattung zu Unrecht erhobener Zölle eine zwingende Verjährungsfrist von drei Jahren vorsehen, auch wenn es dem Importeur tatsächlich unmöglich war, diesen Antrag innerhalb der in den nationalen Rechtsvorschriften vorgesehenen Fristen zu stellen, und zwar nicht aus eigenem Verschulden, sondern wegen des völligen Untätigbleibens der zuständigen Behörde des Drittstaats in bezug auf die Ausstellung der für diesen Antrag erforderlichen Bescheini-

gung EUR 1, und auch wenn der Importeur den zuständigen Behörden des Mitgliedstaats immer wieder erklärt hat, daß es ihm absolut unmöglich sei, diese Bescheinigungen vorzulegen, die die zuständigen Behörden des Drittstaats ihm ausstellen mußten, was sie jedoch nicht taten, und die ihm schließlich erst zehn Jahre nach Beginn der Einfuhrvorgänge nachträglich ausgestellt wurden?

4) Falls die ersten beiden Fragen oder die dritte Frage bejaht werden, kann der Importeur Zinsen aus dem Betrag der Zölle, deren Erstattung er beantragt, verlangen und, wenn ja, ab welchem Zeitpunkt?"

5. Zu der ersten Frage: Der Antrag der Klägerin auf Erstattung wurde am 29. April 1981, also nach Inkrafttreten der Verordnung Nr. 1430/79 (am 1. Juli 1980), gestellt, die fraglichen Zölle wurden aber für den Zeitraum von 1974 bis 1978, also vor Inkrafttreten der Verordnung, entrichtet. Die Klägerin macht geltend, die Verordnung sei anwendbar, wenn die nationalen Behörden nach ihrem Inkrafttreten über die Erstattung von Zöllen entscheiden. Das hätte zur Folge, daß die Verordnung auf den vorliegenden Fall anwendbar wäre, da die Entscheidung, mit der die Erstattung abgelehnt wurde, in einem Schreiben vom 2. Juli 1984, also lange nach Inkrafttreten der Verordnung, enthalten ist. Dagegen würde diese Auslegung nach Ansicht der französischen Regierung und der Kommission entgegen dem Gemeinschaftsrecht zu rückwirkender Geltung der Verordnung führen. Beide sind der Ansicht, die erste Frage sei zu verneinen, also dahin gehend zu beantworten, daß die Verordnung auf den vorliegenden Sachverhalt nicht anwendbar ist. Sie machen, insbesondere gestützt auf die verbundenen Rechtssachen 212 bis 217/80 (Amministrazione delle Finanze/Salumi, Slg. 1981, 2735) und die Rechtssache 113/81 (Reichelt/Hauptzollamt Berlin-Süd, Slg. 1982, 1957), geltend, die Verordnung sei nur auf Vorgänge in der Zukunft anwendbar und die maßgeblichen Vorgänge seien entweder die buchmäßige Erfassung (ein in Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe e der Verordnung definierter Begriff) oder die Entrichtung des fraglichen Betrags: Die Einreichung des Antrags auf Erstattung oder die Entscheidung der nationalen Zollbehörden über diesen Antrag seien insoweit unerheblich; unerheblich sei auch, ob ein Rechtsstreit über einen entrichteten oder buchmäßig erfaßten Betrag noch anhängig sei.

6. Der Gerichtshof hat im Urteil Reichelt (Randnrn. 14 und 15) entschieden, daß die Verordnung Nr. 1430/79 nur für die Zukunft gilt. Im vorliegenden Fall geht es darum, das insoweit maßgebliche Ereignis zu bestimmen. Meines Erachtens gibt der Wortlaut der Verordnung hierfür ausreichende Anhaltspunkte. Artikel 2 Absatz 2 Unterabsatz 1 bestimmt: „Die Erstattung oder der Erlaß von Eingangsabgaben aus einem der in Absatz 1 genannten Gründe erfolgt auf Antrag; dieser ist innerhalb von drei Jahren nach der buchmäßigen Erfassung der Abgaben durch die für die Erhebung zuständige Behörde bei der zuständigen Zollstelle einzureichen." Hieraus folgt, daß das maßgebliche Ereignis der Zeitpunkt der „buchmäßigen Erfassung" der fraglichen Zölle ist.

7. Dafür, daß Artikel 19 insoweit unter dem Vorbehalt des Artikels 2 Absatz 2 steht, spricht auch die Änderung durch die Verordnung Nr. 3069/86. Die fünfte Begründungserwägung dieser Verordnung lautet:

„Diese Frist [d. h. die Frist gemäß Artikel 13] sowie die in Artikel 3 Absatz 2 Unterabsatz 2, Artikel 5 Absatz 2 Unterabsatz 2, Artikel 10 Absatz 2 Unterabsatz 2 und Artikel 13 Absatz 2 Unterabsatz 2 genannten Fristen dürfen nur in hinreichend begründeten Ausnahmefällen überschritten werden; Artikel 19 ist folglich nur auf die in Artikel 2 vorgesehene Frist anwendbar. Deshalb ist der Text zu vereinfachen, indem Artikel 2 geändert und Artikel 19 gestrichen wird."

Artikel 19 der Verordnung Nr. 1430/79 wurde demgemäß durch Artikel 1 der Verordnung Nr. 3069/86 gestrichen, und in Artikel 2 Absatz 2 wurde nach dem ersten Unterabsatz folgender Unterabsatz eingefügt:

„Diese Frist ist nur dann verlängerbar, wenn der Zollbeteiligte den Nachweis erbringt, daß er durch einen Zufall oder durch höhere Gewalt daran gehindert war, seinen Antrag innerhalb der genannten Frist einzureichen."

Die Stellung dieses Unterabsatzes und die ausdrückliche Bezugnahme auf „diese Frist" deuten zweifellos darauf hin, daß die maßgebliche Frist von drei Jahren vom Zeitpunkt der buchmäßigen Erfassung läuft.

8. „Buchmäßige Erfassung" ist gemäß Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe e der Verordnung Nr. 1430/79 „der Verwaltungsakt, mit dem die zu erhebenden Eingangs- oder Ausfuhrabgaben von den zuständigen Behörden ordnungsgemäß festgesetzt werden". Meines Erachtens sollte für die vorliegende Frage dieses Ereignis maßgeblich sein, weil in diesem Zeitpunkt der Importeur oder Exporteur erstmalig wissen kann, welcher Betrag von ihm verlangt wird, und sich eine Meinung darüber bilden kann, ob er dessen Erstattung oder dessen Erlaß beantragen sollte. Als Alternative ließe sich denken, auf den Zeitpunkt der Zahlung der Beträge abzustellen. Ich würde dies aber aus zwei Gründen ablehnen. Erstens stünde es im Widerspruch zum Wortlaut der Verordnung. Zweitens wäre die Wahl dieses Anfangszeitpunkts weniger befriedigend, weil der Importeur oder Exporteur die Frist einseitig durch Verzögerung der Zahlung verlängern könnte, was zu einer Ungleichbehandlung von Fall zu Fall führen könnte und weniger Rechtssicherheit als das Kriterium der „buchmäßigen Erfassung" böte. Dieselben Gründe schließen es erst recht aus, auf den Zeitpunkt des Erstattungsantrags und gar auf den Zeitpunkt der Entscheidung über diesen Antrag abzustellen; die letztere dieser beiden Möglichkeiten hat der Gerichtshof übrigens bereits ausdrücklich in der Rechtssache Reichelt (vgl. Randnr. 2) ausgeschlossen.

9. Die Verordnung Nr. 1430/79 ist demgemäß meines Erachtens nur auf Anträge auf Erstattung oder Erlaß von Zöllen anwendbar, die nach Inkrafttreten der Verordnung buchmäßig erfaßt worden sind. Die erste der vom Tribunal d'instance vorgelegten Fragen ist demgemäß zu verneinen, das heißt dahingehend zu beantworten, daß die Verordnung auf einen Antrag auf Erstat-

tung von Abgaben, die vor ihrem Inkrafttreten entrichtet worden sind, nicht anwendbar ist.

10. Selbst wenn die Verordnung anwendbar wäre, sähe sich die Klägerin zwei weiteren Schwierigkeiten gegenüber: Erstens begründet Artikel 19 nur eine Befugnis, nicht aber eine Verpflichtung, von der Dreijahresfrist nach Artikel 2 abzuweichen. Zweitens ließe sich die Auffassung vertreten, die Rechtssache falle als ein „Sonderfall" unter Artikel 10 Absatz 1 Buchstabe e der Verordnung und nicht unter die Artikel 2 und 19; dies hätte gemäß Artikel 10 Absatz 2 zur Folge, daß die Frist für die Beantragung der Erstattung grundsätzlich drei Monate, nicht drei Jahre wie in Artikel 2, betrüge. Diese Schwierigkeiten ergeben sich nicht, wenn die erste Frage, wie ich vorschlage, verneint wird. Auch die zweite Frage braucht, folgt man dieser Auffassung, nicht geprüft zu werden.

11. Zur dritten Frage macht die Klägerin im wesentlichen geltend, falls die Verordnung nicht anwendbar sei, schlössen die allgemeinen Rechtsgrundsätze des Gemeinschaftsrechts (insbesondere Billigkeit, Treu und Glauben, Verhältnismäßigkeit und Gleichbehandlung) die Anwendung von Vorschriften des nationalen Rechts aus, die für alle Anträge auf Erstattung zu Unrecht erhobener Zölle eine zwingende Verjährungsfrist von drei Jahren vorsähen, selbst wenn es dem Importeur unmöglich gewesen sei, den Antrag fristgemäß zu stellen, und zwar nicht aus eigenem Verschulden, sondern weil die zuständige Behörde die erforderlichen Bescheinigungen EUR 1 nicht erteilt habe und auch wenn der Importeur den nationalen Behörden immer wieder erklärt habe, daß es ihm unmöglich sei, die Bescheinigungen vorzulegen, die die Behörden eines Drittstaats ihm hätten erteilen müssen, und die ihm schließlich erst zehn Jahre nach Beginn der Einfuhrvorgänge nachträglich ausgestellt worden seien. Die französische Regierung und die Kommission andererseits machen geltend, da das Gemeinschaftsrecht hinsichtlich der Erstattung zu Unrecht erhobener Zölle nichts anderes bestimme (und nach ihrer Ansicht ergibt sich aus der von ihnen vorgeschlagenen Antwort auf die erste Frage, daß im maßgeblichen Zeitpunkt keine gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften hinsichtlich des vorliegenden Falls in Kraft waren), sei der Rechtsstreit nach innerstaatlichem formellen und materiellen Recht zu entscheiden, vorausgesetzt, die Anwendung des innerstaatlichen Rechts führe nicht zu einer ungünstigeren Behandlung der durch das Gemeinschaftsrecht eingeräumten Ansprüche als der Ansprüche nach nationalem Recht oder mache die Ausübung der durch das Gemeinschaftsrecht eingeräumten Rechte unmöglich. Nach Ansicht der Kommission und der französischen Regierung gibt es im vorliegenden Fall keine Gesichtspunkte, die ihn unter diese Einschränkung fallen ließen. Das Gemeinschaftsrecht verbot es deshalb in der maßgeblichen Zeit nicht, daß das nationale Recht eines Mitgliedstaats eine Verjährungsfrist von drei Jahren für Anträge auf Erstattung entrichteter, aber angeblich nicht geschuldeter Zölle vorsah.

12. Meines Erachtens ergibt sich eindeutig aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes, daß für die Erstattung und den Erlaß von Zöllen in Ermangelung entsprechender gemeinschaftsrechtlicher Normen das nationale Recht des fraglichen Mitgliedstaats gilt: Vergleiche insbesondere Randnummer 7 des Urteils in der Rechtssache Reichelt und die Rechtssache 33/76 (Rewe/Landwirtschaftskammer Saarland, Slg. 1976, 1989), die Rechtssache 45/76 (Comet/Produktschap voor Siergewassen, Slg. 1976, 2043) sowie die verbundenen Rechtssachen 119 und 126/79 (Lippische Hauptgenossenschaft/BALM, Slg. 1980, 1863). Nach der von mir zur ersten Frage vertretenen Ansicht war im maßgeblichen Zeitraum keine Vorschrift des

Gemeinschaftsrechts auf den Sachverhalt anwendbar. Deshalb galt in diesem Zeitraum nationales Recht für die Frage der Verjährungsfrist. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes bestehen unter diesen Umständen zwei Voraussetzungen für die Anwendbarkeit nationalen Rechts: Das innerstaatliche Recht muß im Vergleich zu den Verfahren, in denen über gleichartige, aber rein innerstaatliche Streitigkeiten entschieden wird, ohne Diskriminierung angewandt werden, und die Verfahrensmodalitäten dürfen nicht darauf hinauslaufen, daß die Ausübung der durch das Gemeinschaftsrecht eingeräumten Rechte praktisch unmöglich wird: Vgl. z. B. die Rechtssache 130/79 (Express Dairy Foods/Intervention Board for Agricultural Produce, Slg. 1980, 1887). Im vorliegenden Fall wird nicht geltend gemacht, die Anwendung der vom französischen Recht vorgesehenen Verjährungsfrist von drei Jahren erfülle eine dieser beiden Voraussetzungen nicht, und tatsächlich wäre dies auch nur schwer vorstellbar. Andererseits beruht die Anwendung dieser Verjährungsfrist meines Erachtens auf dem Bemühen um Gewährleistung der Rechtssicherheit, das der Rechtsordnung der Gemeinschaft und dem Recht der Mitgliedstaaten gemeinsam ist. Darüber hinaus erscheint der vom französischen Recht vorgesehene Zeitraum von drei Jahren durchaus angemessen und geeignet, um den Rechtsschutz des Gemeinschaftsbürgers zu gewährleisten, insbesondere wenn man berücksichtigt, daß der Gerichtshof eine Verjährungsfrist von dreißig Tagen in der Rechtssache Comet und von einem Monat oder unter bestimmten Umständen einem Jahr in der Rechtssache Rewe gutgeheißen hat. Meines Erachtens stehen demgemäß die allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts der Anwendung einer Verjährungsfrist nach nationalem Recht, wie sie im vorliegenden Fall besteht, nicht entgegen.

13. Wenn die erste Frage und die dritte Frage entsprechend meinem Antrag verneint werden, braucht auf die vierte Frage, die die Zinsen betrifft, nicht eingegangen zu werden.

14. Wenn die Frage zu prüfen wäre, richtete sich nach Ansicht der Kommission die Zuerkennung von Zinsen bei derartigen Anträgen auf Erstattung von Zöllen gleich anderen Fragen des Verfahrens nach nationalem und nicht nach Gemeinschaftsrecht. Die Klägerin ihrerseits macht geltend, da die Erstattung der fraglichen Zölle durch einen allgemeinen Grundsatz des Gemeinschaftsrechts (den Grundsatz der Billigkeit) geboten sei, verlange das Gemeinschaftsrecht auch, daß der Importeur eine angemessene Entschädigung dafür erhalte, daß er während der Dauer des Rechtsstreits nicht über das Geld habe verfügen können, und gebiete folglich, daß ihm Zinsen für zu Unrecht erhobene Zölle zuerkannt werden, die vom Zeitpunkt der Entrichtung der Zölle an zu berechnen seien.

15. Es steht nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes eindeutig fest, daß bei Fehlen von einschlägigem Gemeinschaftsrecht die Frage der Zinsen — wie die der Verjährungsfrist — nach nationalem Recht zu entscheiden ist: Vgl. insbesondere die Rechtssache 26/74 (Roquette/Kommission, Slg. 1976, 677, 686, Randnrn. 12 und 13) und die Rechtssache 130/79 (Express Dairy Foods, Slg. 1980, 1901, Randnr. 17). Meines Erachtens ist jedoch das nationale Recht im vorliegenden Fall nicht heranzuziehen, weil das Gemeinschaftsrecht nicht die Erstattung von Zöllen vorschreibt, die nach Ablauf der vom nationalen Recht vorgesehenen Verjährungsfrist beantragt worden ist.

16. Ich schlage demgemäß vor, die Vorlagefragen des Tribunal d'instance Paris (Erstes Arrondissement) wie folgt zu beantworten:

1) Die Bestimmungen der Verordnung (EWG) Nr. 1430/79 des Rates der Europäischen Gemeinschaften vom 2. Juli 1979 über die Erstattung oder den Erlaß von Eingangs- oder Ausfuhrabgaben sind nicht anwendbar, wenn bei der zuständigen Behörde eines Mitgliedstaats nach ihrem Inkrafttreten von einem Importeur ein Antrag auf Erstattung von Zöllen gestellt wurde, die vor ihrem Inkrafttreten entrichtet wurden.

2) Die allgemeinen Rechtsgrundsätze des Gemeinschaftsrechts stehen nationalen Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats nicht entgegen, die für Anträge auf Erstattung zu Unrecht erhobener Zölle eine zwingende Verjährungsfrist von drei Jahren vorsehen, auch wenn es dem Importeur aufgrund von Umständen, auf die er keinen Einfluß hatte, unmöglich war, den Antrag innerhalb dieser Frist zu stellen.