

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS

MARCO DARMON

vom 14. Juni 1988 *

*Herr Präsident,
meine Herren Richter!*

1. Für die Agrarabschöpfungen bestimmte Artikel 15 Absatz 1 der Verordnung Nr. 120/67/EWG des Rates vom 13. Juni 1967¹ über die gemeinsame Marktorganisation für Getreide: „Die zu erhebende Abschöpfung ist die Abschöpfung, die am Tage der Einfuhr gilt.“
2. Mit Ihrem Urteil Frecassetti vom 15. Juni 1976 haben Sie diese Bestimmung dahin gehend ausgelegt, daß der „Tag der Einfuhr“ der Tag sei, an dem „die Einfuhrerklärung für die Ware von der Zollstelle angenommen wird“.²
3. Diese Auslegung erklärte eine ständige Praxis der italienischen Behörden für fehlerhaft, die wie bei Zöllen den günstigsten Abschöpfungssatz zur Anwendung brachten, solange die Ware dem Importeur nicht zur Verfügung gestellt war, falls dieser einen entsprechenden Antrag stellte. Da mit Ihrem Urteil sichtbar geworden war, daß diese Erhebungspraxis bei den Agrarabschöpfungen dem Gemeinschaftsrecht nicht genügte, ergriffen die italienischen Behörden Maßnahmen zur Erhebung zusätzlicher Beträge für vergangene Einfuhren.
4. In Rechtsstreitigkeiten über solche Maßnahmen hat das Tribunale civile e penale Venedig Ihnen mit Beschluß vom 19. März 1987 Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt, mit denen im wesentlichen gefragt wird, ob nach dem Gemeinschaftsrecht ein Grundsatz des Vertrauensschutzes der Erhebung zusätzlicher Beträge über vor einer Vorabentscheidung erhobene Abschöpfungen hinaus entgegensteht, wenn die betroffenen Wirtschaftsteilnehmer angesichts der dann durch Ihr Urteil für fehlerhaft erklärten Praxis der nationalen Verwaltungsbehörden guten Glaubens angenommen hatten, sie hätten Anspruch auf eine Berechnung nach dem günstigsten Satz.
5. Diese Fragen stellen in Wahrheit die zeitlich letzte Episode einer langen gerichtlichen und juristischen Schlacht dar, in deren Verlauf die italienischen Getreideimporteure, die in den Genuß des günstigsten Satzes gekommen waren, versuchen, die Erhebung zusätzlicher Beträge, die das Urteil Frecassetti zu rechtfertigen scheint, zum Scheitern zu bringen. Um klar beurteilen zu können, was bei der von Ihnen zu treffenden Entscheidung auf dem Spiel steht, scheint es mir wichtig, die Etappen der rechtlichen Diskussion nachzuzeichnen, die seit nunmehr zehn Jahren mittels einer Reihe von Vorabentscheidungsersuchen vor Ihnen geführt wird.
6. Ein erstes Argument gegen eine Nacherhebungsklage ging dahin, daß die im Urteil Frecassetti entwickelte Auslegung nur für die Zukunft, d. h. für Einfuhren nach der Veröffentlichung des Urteils, Geltung beanspruchen könne und infolgedessen die Ord-

* Aus dem Französischen übersetzt.

1 — ABl. 117 vom 19. 6. 1967, S. 2269.

2 — Rechtssache 113/75, Slg. 1976, 983, Randnr. 7.

nungsmäßigkeit von Abschöpfungen auf davor liegende Einfuhren nicht in Frage stelle.

7. Eine solche Analyse des zeitlichen Geltungsbereichs Ihrer Vorabentscheidungen haben Sie im Urteil Salumi vom 27. März 1980 (Salumi I) mit folgenden Worten ausgeschlossen:

„Durch die Auslegung einer Vorschrift des Gemeinschaftsrechts [durch den] Gerichtshof ... wird erläutert und erforderlichenfalls verdeutlicht, in welchem Sinn und mit welcher Tragweite diese Vorschrift seit ihrem Inkrafttreten zu verstehen und anzuwenden ist oder gewesen wäre.

Daraus folgt, daß die Gerichte die Vorschrift in dieser Auslegung auf Rechtsverhältnisse, die vor Erlaß des auf das Ersuchen um Auslegung ergangenen Urteils entstanden sind, anwenden können und müssen ...“³.

Diese Stellungnahme des Gerichtshofes gab, wie man sieht, dem streitigen Anspruch auf Nacherhebung die gemeinschaftsrechtliche Grundlage, die die Argumentation der betroffenen Wirtschaftsteilnehmer hatte in Abrede stellen wollen.

8. Im selben Urteil hatten Sie zu entscheiden, unter welchen Voraussetzungen das innerstaatliche Recht die Auswirkungen einer im Rahmen des Artikels 177 ausgelegten gemeinschaftsrechtlichen Vorschrift, wie Sie sie soeben beschrieben hatten, gestalten oder einschränken konnte.

9. Sie hatten nämlich eine Frage zu beantworten, die im italienischen Recht durch den Erlaß eines Dekrets des Präsidenten der

Republik vom 22. September 1978 entstanden war, mit dem insbesondere für die Agrarabschöpfungen die Anwendung des günstigsten Satzes ausgeschlossen, zugleich aber festgelegt worden war, daß diese Bestimmung am 11. September 1976, dem Tag der Veröffentlichung des Urteils Frecassetti im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften*, in Kraft treten sollte. Diese Maßnahme, die offensichtlich dazu bestimmt war, den Folgen Ihrer abzusehenden Stellungnahme zur Wirkung von Vorabentscheidungen über die Auslegung von vornherein zu begegnen, folgte für den Bereich des innerstaatlichen Rechts der Auslegung der gemeinschaftsrechtlichen Regelung durch das Urteil Frecassetti, jedoch erst mit Wirkung von der Veröffentlichung dieses Urteils an, und stellte damit frühere, in Anwendung des günstigsten Satzes berechnete Erhebungen nicht in Frage.

10. Zu diesem Punkt haben Sie entschieden:

„Eine einzelstaatliche Sonderregelung der Erhebung von Gemeinschaftsabgaben und -gebühren, durch die die Befugnisse, die der einzelstaatlichen Verwaltung zur Sicherstellung der Erhebung dieser Abgaben eingeräumt sind, im Vergleich zu ihren Befugnissen bei der Erhebung gleichartiger einzelstaatlicher Abgaben oder Gebühren eingeschränkt würden, wäre mit dem Gemeinschaftsrecht nicht vereinbar“⁴.

11. Diese Auslegung mußte die italienischen Gerichte veranlassen, bei Rechtsstreitigkeiten über Nacherhebungen von Agrarabschöpfungen das genannte Dekret des Präsidenten vom 22. September 1978 unbeachtet zu lassen, da es die Befugnisse der Verwaltungsbehörden zur Nacherhebung lediglich

3 — Verbundene Rechtssachen 66, 127 und 128/79, Slg. 1980, 1237, Randnr. 9.

4 — Verbundene Rechtssachen 66, 127 und 128/79, a. a. O., Randnr. 21.

bei den gemeinschaftsrechtlichen Agrarabschöpfungen einschränkte.

12. Da sie sich auf eine Beschränkung der Auswirkungen des Urteils Frecassetti entweder aufgrund seines Inhaltes selbst oder aufgrund einer nationalen Vorschrift nicht berufen konnten, versuchten die betroffenen Wirtschaftsteilnehmer, die Bestimmungen 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 mit sich bringt, als Stütze heranzuziehen⁵.

13. Ziel dieser Verordnung war es, die in dem Urteil Salumi I dargestellte Rechtslage, nach der es Sache des nationalen Gesetzgebers war, die materiellen und formellen Regeln für die Nacherhebung von Agrarabschöpfungen festzulegen, durch eine neue Rechtslage zu ersetzen, nach der eine Reihe dieser Regeln auf Gemeinschaftsebene — übigens in einem weiteren Rahmen als dem der Abschöpfungen — festgelegt wurde. Für die uns hier interessierenden Fragen genügt der Hinweis, daß diese Verordnung für bestimmte Fälle die Befugnis zur Nacherhebung von Eingangs- oder Ausfuhrabgaben einschränkt. So ist eine Nacherhebung nach Ablauf einer Frist von drei Jahren und für den Fall, daß bei der ursprünglichen Festsetzung von Auskünften ausgegangen wurde, die von den zuständigen Behörden selber erteilt wurden und diese Behörden binden, nicht mehr möglich. Im übrigen können die zuständigen Behörden von einer Nacherhebung absehen, wenn die ursprüngliche Erhebung auf einen Irrtum ihrerseits zurückzuführen ist, der vom Abgabenschuldner nicht erkannt werden konnte, und wenn dieser gutgläubig gehandelt hat.

14. In Anbetracht der Umstände, unter denen in Italien zu niedrige Abschöpfungen erhoben worden waren, hatten die Wirtschaftsteilnehmer ein offensichtliches Interesse daran, sich auf die von mir eben zusammengefaßten gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften berufen zu können.

15. Auf das Vorabentscheidungsersuchen des italienischen Kassationshofes sollte der Gerichtshof mit seinem Urteil Salumi vom 12. November 1981⁶ (Salumi II) diese Möglichkeit unter Heranziehung ständiger Grundsätze seiner Rechtsprechung zum zeitlichen Anwendungsbereich von Gemeinschaftsrechtsakten zunichte machen. Angesichts fehlender Übergangsbestimmungen in der Verordnung selbst führten „allgemein anerkannte Auslegungsgrundsätze“⁷ Sie zu der Feststellung, daß

„den Bestimmungen der Verordnung keine Rückwirkung beigelegt werden (kann), es sei denn, hinreichend klare Anhaltspunkte sprächen für eine solche Annahme“.

Weiter heißt es dort:

„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“⁸.

6 — Verbundene Rechtssachen 212 bis 217/80, Slg. 1981, 2735.

7 — Randnr. 8.

8 — Randnr. 12.

5 — ABl. L 197 vom 3. 8. 1979, S. 1.

Sie haben daher geantwortet, daß die Ver-
ordnung

„... auf vor dem 1. Juli 1980 vergenommene
Eingangs- oder Ausfuhrabgabenfestsetzun-
gen nicht anwendbar (ist)“⁹

16. Da die gemeinschaftsrechtliche Rege-
lung über die Nacherhebung keine Rück-
wirkung aufwies und daher die Erhebungen
vor dem Urteil Frecassetti nicht erfassen
konnte, blieben diese der im Urteil Salumi I
dargestellten rechtlichen Regelung, d. h.
den formellen und materiellen Vorschriften
der nationalen Rechtsordnung, unterstellt.
Angesichts dieser Lage machten die betrof-
fenen Wirtschaftsteilnehmer vor dem Tri-
bunale Venedig geltend, das innerstaatliche
Recht sei nur unter dem Vorbehalt der Be-
achtung eines „Grundsatzes der Rechtssi-
cherheit und des Vertrauensschutzes“¹⁰, der
im Gemeinschaftsrecht verankert und über
die besonderen Bestimmungen der Verord-
nung 1697/79/EWG hinaus von allgemeiner
Tragweite sei, anzuwenden, und dieser
Grundsatz stehe den streitigen Nacherhe-
bungen entgegen. Um die Richtigkeit dieser
Auffassung prüfen zu können, hat das Tri-
bunal Ihnen zwei Fragen zur Vorabent-
scheidung vorgelegt.

17. Es muß hervorgehoben werden, daß
Grundsätze, die Klagen wegen Nacherhe-
bung von Agrarabschöpfungen verhindern
sollen, deshalb auf der Ebene des Gemein-
schaftsrechts gesucht werden, weil das ita-
lienische Recht selbst solche Grundsätze
praktisch nicht zur Anwendung bringt. Der
einzige Schutz, den es Wirtschaftsteilneh-
mern bei Erhebung einer unzureichenden
Agrarabschöpfung gewährt, ist eine Verjäh-
rungsfrist von fünf Jahren. Während dieser

Frist wird der gute Glaube eines Wirt-
schaftsteilnehmers nicht besonders ge-
schützt. Gewiß, das Dekret des Präsidenten
der Republik vom 22. September 1978
stellte einen Versuch dar, die Interessen der
Wirtschaftsteilnehmer zu schützen, die vor
dem Urteil Frecassetti zu unzureichenden
Abgaben herangezogen worden waren; die-
ser Versuch genügte aber, wie wir gesehen
haben, den Anforderungen des Gemein-
schaftsrechts nicht und ist daher gescheitert.

18. Die Fragen des vorlegenden Gerichts
haben daher im wesentlichen folgende Be-
deutung: Steht das Gemeinschaftsrecht der
Nacherhebung zu Lasten gutgläubiger Wirt-
schaftsteilnehmer entgegen, gegenüber de-
nen die Verwaltungsbehörden einer fehler-
haften Verwaltungspraxis gefolgt sind, ob-
wohl die Modalitäten dieser Nacherhebung
sich nach innerstaatlichem Recht richten
und dieses die Abgabepflichtigen in einem
solchen Fall nicht schützt?

19. Der Grundsatz des Vertrauensschutzes,
der auf dem allgemeineren Grundsatz der
Rechtssicherheit aufbaut, ist, wie Ihr Urteil
Töpfer vom 3. Mai 1978¹¹ festgestellt hat,
unbestreitbar „Bestandteil der Gemein-
schaftsrechtsordnung“. Das Bestreben, ein
Gleichgewicht zwischen den Erfordernissen
der Rechtmäßigkeit der Verwaltung und
den Anforderungen der Billigkeit herzustellen,
wird mit unterschiedlichen Akzenten in
Ihrer Rechtsprechung sichtbar. Sieht man
den Grundsatz des Vertrauensschutzes als
besonderen Ausdruck dieser Bemühung, so
läßt sich feststellen, daß er zunächst in
Rechtssachen entwickelt wurde, die die Tä-
tigkeit und insbesondere die rechtsetzende
Tätigkeit der eigentlichen Gemeinschafts-
organe betrafen. Unter anderem haben Sie so
etwa festgestellt, daß das Fehlen von Über-
gangsmaßnahmen zum Schutze des berech-
tigten Vertrauens der betroffenen Unterneh-
mer in einer Gemeinschaftsverordnung die

9 — Randnr. 16.

10 — Vorlagebeschluß des Tribunale Venedig, Absatz 5.

11 — Rechtssache 112/77, Slg. 1978, 1019.

Haftung der Gemeinschaft begründen¹² und sogar zur Unwirksamkeit dieser Verordnung führen könne¹³, falls nicht ein zwingendes öffentliches Interesse entgegenstehe.

20. Heute allerdings haben wir weniger die Auswirkungen des Grundsatzes des Vertrauensschutzes in der Gemeinschaftsrechtsordnung als vielmehr die Beziehungen dieses Grundsatzes zu den innerstaatlichen Rechtsordnungen zu prüfen. Genau in diesem Bereich sind die Fragen angesiedelt, die Ihnen gestellt wurden. Zur Stützung ihrer These, wonach der Grundsatz des Vertrauensschutzes der Nacherhebung gemeinschaftsrechtlicher Abschöpfungen entgegenstehe, obwohl sich diese nach den Modalitäten eines innerstaatlichen Rechts vollziehe, das einen solchen Schutz nicht kenne, haben sich die im Ausgangsverfahren klagenden Wirtschaftsteilnehmer insbesondere auf Ihr Urteil Ferwerda vom 5. März 1980¹⁴ berufen. Dieses Urteil erging auf Vorlagefragen in Rechtsstreitigkeiten im Zusammenhang mit der Rückforderung von Ausfuhrerstattungen, die infolge der fehlerhaften Anwendung einer Gemeinschaftsverordnung zu Unrecht festgesetzt und gezahlt worden waren, und damit auf eine Situation, die mit der Ihnen augenblicklich zur Beurteilung vorliegenden einige Ähnlichkeit aufweist. Die Kläger des Ausgangsverfahrens beziehen sich auf die in diesem Urteil getroffene Feststellung, daß

„es beim gegenwärtigen Stand des Gemeinschaftsrechts nicht gegen einen allgemeinen Grundsatz dieses Rechts verstößt, wenn ein dem nationalen Recht entnommener Grundsatz der Rechtssicherheit angewandt wird, wonach finanzielle Vorteile, die einem Wirtschaftsteilnehmer zu Unrecht gewährt

wurden, nicht wieder eingezogen werden können, wenn der begangene Irrtum nicht auf unrichtige Angaben des Begünstigten zurückzuführen ist oder wenn dieser Irrtum trotz unrichtiger, aber in gutem Glauben gemachter Angaben leicht vermieden werden konnte“¹⁵.

Auch ein Verstoß gegen eine besondere gemeinschaftsrechtliche Bestimmung für den streitigen Bereich wurde im entschiedenen Fall verneint¹⁶. Ähnliche Erwägungen haben Sie in Ihrem Urteil vom 21. September 1983, Deutsche Milchkontor GmbH¹⁷, geleitet. In diesem Fall, in dem es um zu Unrecht gezahlte Beihilfen für Magermilchpulver ging, haben Sie festgestellt, daß

„die Grundsätze des Vertrauensschutzes und der Rechtssicherheit Bestandteil der Rechtsordnung der Gemeinschaft sind“

und daß

„es [daher] nicht als dieser Rechtsordnung widersprechend angesehen werden [kann], wenn nationales Recht in einem Bereich wie dem der Rückforderung von zu Unrecht gezahlten Gemeinschaftsbeihilfen berechtigtes Vertrauen und Rechtssicherheit schützt“¹⁸.

21. Genügt diese Rechtsprechung, um uns davon zu überzeugen, daß die betroffenen Wirtschaftsteilnehmer mit ihrer These Recht haben? Ich glaube es nicht. Abgesehen von einigen Ähnlichkeiten zwischen der in den beiden Urteilen behandelten Rechtslage einerseits und der Rechtslage in der vorliegenden Rechtssache andererseits scheint

12 — Urteil vom 14. Mai 1975 in der Rechtssache 74/75, CNTA/Kommission, Slg. 1975, 533.

13 — Rechtssache 112/77, a. a. O., und Urteil vom 16. Mai 1979 in der Rechtssache 84/78, Tomadini, Slg. 1979, 1801.

14 — Rechtssache 265/78, Slg. 1980, 617.

15 — Randnr. 17.

16 — Randnrn. 14, 18 und 21.

17 — Verbundene Rechtssachen 205 bis 215/82, Slg. 1983, 2633.

18 — Randnr. 30.

mir, daß die dort gefundenen Lösungen nicht einfach übertragen werden können.

22. Es handelt sich gewiß in beiden Fällen um Rechtsstreitigkeiten um die Rückforderung zu Unrecht gezahlter Gemeinschaftsbeihilfen oder die Nacherhebung zu niedrig festgesetzter Gemeinschaftsabgaben, die nach den durch innerstaatliches Recht festgelegten Modalitäten geltend gemacht wird. Eindeutig äußern sich aber Ihre Urteile zu der Frage, ob es dem Gemeinschaftsrecht zuwiderläuft, wenn nach diesem nationalen Recht Grundsätze der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes ins Spiel gebracht werden, die die Rückforderung gegenüber gutgläubigen Wirtschaftsteilnehmern verhindern. Heute dagegen stellt man Ihnen die Frage, ob das Gemeinschaftsrecht die Behörden der Mitgliedstaaten, die die Agrarabschöpfungen nach — durch ein nationales Recht, das den Grundsatz des Vertrauensschutzes nicht kennt — geregelten Modalitäten zu erheben haben, verpflichtet, von der Nacherhebung zu Lasten gutgläubiger Wirtschaftsteilnehmer abzusehen.

23. In Ihren Urteilen heißt es, daß das Gemeinschaftsrecht unter gewissen Voraussetzungen dem Schutz der Rechtssicherheit und des berechtigten Vertrauens durch ein im Einzelfall anzuwendendes nationales Recht nicht entgegensteht. Ich bin nicht der Meinung, daß sich hieraus unmittelbar ableiten läßt, daß das Gemeinschaftsrecht Rechtssicherheit und berechtigtes Vertrauen schützt, auch wenn das im Einzelfall anzuwendende nationale Recht einen solchen Schutz nicht vorsieht.

24. Ihre Urteile haben sich mit dem Problem etwaiger gemeinschaftsrechtlicher

Sperren für eine Billigkeitsregelung in nationalen Rechten auseinandergesetzt. Es läßt sich nicht sagen, daß deren Wendungen auf den ersten Blick geeignet wären, das Problem der Auswirkung der vom Gemeinschaftsrecht anerkannten Billigkeit auf nationale Rechte zu lösen, die diese selbst nicht kennen.

25. Generalanwalt VerLoren Van Themaat hat übrigens in seinen Schlußanträgen in der Rechtssache Deutsche Milchkontor GmbH¹⁹ auf den Unterschied zwischen diesen Problemen aufmerksam gemacht. Nach Hinweis auf die im Urteil Ferwerda aufgestellten Grundsätze hat er dort ausgeführt:

„Zu der Frage, ob eine unbillig harte nationale Durchführungspraxis außer an nationalen allgemeinen Rechtsgrundsätzen auch an anderen allgemeinen Rechtsgrundsätzen des Gemeinschaftsrechts scheitern kann ..., habe ich noch keine Rechtsprechung gefunden. [Diese Frage wird] nur dann vorkommen können, wenn allgemeine Rechtsgrundsätze des betreffenden nationalen Rechts keinen ausreichenden Rechtsschutz bieten“²⁰.

26. Dieses Zitat beleuchtet die Eigenart des Ihnen vorliegenden Problems recht gut. Es handelt sich im Grunde um die Frage, ob — anders als bei einer Situation, in der dem nationalen Recht möglicherweise die gegenläufigen und unmittelbar wirkenden Bestimmungen einer Richtlinie entgegenstehen können — den nationalen, die Erhebung von Agrarabschöpfungen regelnden Vorschriften, soweit sie das berechnete Vertrauen der Wirtschaftsteilnehmer nicht schützen, ein Grundsatz des Gemeinschafts-

19 — Verbundene Rechtssachen 205 bis 215/82, a. a. O., S. 2674.

20 — S. 2675.

rechts entgegenstehen kann, der einen solchen Schutz vorsieht.

27. Offensichtlich behandelt aber Ihre vorerwähnte Rechtsprechung dieses Problem nicht; es reicht mithin nicht aus, sie zu übertragen, um es im Zusammenhang dieser Rechtssache zu lösen. Sie müssen daher mit der Untersuchung neu beginnen.

28. Bei diesem Stand der Prüfung der Fragen des Tribunale Venedig ist eine Richtigstellung am Platz, was die in der mündlichen Verhandlung Generalanwältin Rozès und Generalanwalt Reischl zugeschriebene Position angeht. Es scheint mir nämlich nicht ganz der wahren Lage zu entsprechen, wenn die betroffenen Wirtschaftsteilnehmer, die von diesen Generalanwälten in ihren Schlußanträgen in bestimmten Rechtssachen geäußerte Meinung für ihre eigene These in Anspruch nehmen. In seinen Schlußanträgen in der Rechtssache Salumi I hatte Generalanwalt Reischl, nachdem er die Frage aufgeworfen hatte, ob

„die Nacherhebung ... nicht durch den Grundsatz des Vertrauensschutzes, den alle mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen kennen, ausgeschlossen wird,“

geantwortet, wenn diese Erhebung nicht schon aus anderen, mit den Klagevoraussetzungen oder den Fristen zusammenhängenden Gründen ausgeschlossen sei, müßten

„die nationalen Gerichte auf den Schutz des berechtigten Vertrauens zurückgreifen können, wenn die Erhebung zu niedriger Abgaben zum Beispiel auf den von den zuständi-

gen Behörden erteilten Auskünften ... oder auf einem für den gutgläubigen einzelnen nicht erkennbaren Irrtum der zuständigen Behörden beruht“²¹.

Dieses Zitat läßt klar erkennen, daß für Generalanwalt Reischl die Nacherhebung an dem in der nationalen Rechtsordnung verankerten Vertrauensschutz scheitern kann. Er skizziert damit die Argumentation, die in den Urteilen Ferwerda und Deutsche Milchkontor GmbH weiter entwickelt werden wird. Demgegenüber ist nirgendwo von einem Hindernis für die Nacherhebung in Gestalt eines Vertrauensschutzes durch das Gemeinschaftsrecht die Rede. Generalanwältin Rozès hat für ihr Teil in den Schlußanträgen in der Rechtssache Salumi II zu der Entscheidung über die von der Verordnung Nr. 1697/79 nicht erfaßten, weil vor ihrem Inkrafttreten verwirklichten streitigen Sachverhalte ausgeführt, es stehe

„den nationalen Gerichten frei, sich von den der Verordnung Nr. 1697/79 ... zugrundeliegenden Prinzipien leiten zu lassen, sofern deren Anwendung auf die bei ihnen anhängigen Verfahren die Nacherhebung der Gemeinschaftsabgaben nicht praktisch unmöglich oder weniger wirksam machen würde als die Erhebung gleichartiger einzelstaatlicher Gebühren und Abgaben“²².

Dieser Standpunkt unterscheidet sich von dem davor wiedergegebenen dadurch, daß er die Hindernisse für eine Nacherhebung, auf die sich die nationalen Gerichte stützen könnten, gemeinschaftsrechtlichen Grundsätzen entnimmt, die einer nicht unmittelbar auf die streitigen Sachverhalte anwendbaren Gemeinschaftsverordnung „zugrunde liegen“. Ich weise aber darauf hin, daß zwischen der nach Auffassung des Generalanwalts den nationalen Gerichten eröffneten

21 — Verbundene Rechtssachen 66, 127 und 128/79, a. a. O., S. 1272 f.

22 — Verbundene Rechtssachen 212 bis 217/80, a. a. O., S. 2757.

Möglichkeit, die Nacherhebung durch Berufung auf diese Grundsätze zu verhindern, und der Verpflichtung zu ihrer Verhinderung, die nach der These der Wirtschaftsteilnehmer ein im Gemeinschaftsrecht verankelter Grundsatz des Vertrauensschutzes mit sich bringen soll, ein bedeutender Unterschied besteht.

29. Nach dieser Klarstellung ist nun ein Argument der Kommission zu prüfen, wonach Wirtschaftsteilnehmer, denen gegenüber es wegen eines Auslegungsfehlers der nationalen Behörden zu einer unrichtigen Anwendung von Gemeinschaftsrecht gekommen ist, im Bereich des Gemeinschaftsrechts niemals Vertrauensschutz beanspruchen könnten. Dieses Argument stützt sich auf Ihr Urteil vom 15. Dezember 1982, Maizena²³, bezüglich der Erstattungen bei der Erzeugung von zu Stärke verarbeitetem Mais.

30. Auf das Vorbringen eines Wirtschaftsteilnehmers, der einen Verstoß gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes geltend machte, der sich aus der überraschenden Aufgabe einer langjährigen und von der Kommission niemals beanstandeten Praxis eines Mitgliedstaates ergebe, haben Sie geantwortet, daß

„eine gegen das Gemeinschaftsrecht verstößende Praxis eines Mitgliedstaats niemals eine gemeinschaftsrechtlich geschützte Rechtsposition begründen [kann], und zwar auch dann nicht, wenn die Kommission es unterlassen hätte, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um diesen Staat zu einer korrekten Anwendung der Gemeinschaftsregelung zu veranlassen“²⁴.

23 — Rechtssache 5/82, Slg. 1982, 4601.

24 — Randnr. 22.

31. Diese Grundsatzformulierung gibt insoweit zu Überlegungen Anlaß, als es in dem Ihnen heute vorgetragenen Sachverhalt gerade um eine fehlerhafte, von der Kommission nicht beanstandete Praxis eines Mitgliedstaats bei der Erhebung von Gemeinschaftsabgaben geht.

32. Ich möchte Ihnen jedoch nicht vorschlagen, bei den Aussagen des Urteils Maizena stehen zu bleiben, um a priori die Möglichkeit einer Anwendung des gemeinschaftsrechtlichen Grundsatzes des Vertrauensschutzes auszuschließen. Die Tragweite dieses Urteils muß nämlich, wie mir scheint, unter Berücksichtigung der Rechtsprechung bestimmt werden, mit der Sie die Geltung der Grundsätze der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes innerhalb der Gemeinschaftsrechtsordnung bestätigt haben. Da es sich um Grundsätze handelt, die definitionsgemäß zugunsten eines Ausgleichs von Billigkeit und Rechtmäßigkeit den Schutz von Situationen anstreben, die streng juristisch gesehen rechtswidrig sind, muß man doch zögern, Ihr Urteil Maizena so zu verstehen, daß diesen Grundsätzen ein Großteil ihrer Wirkungen verloren ginge.

33. Auf der Grundlage einer Gegenüberstellung Ihrer Urteile Ferwerda und Deutsche Milchkontor GmbH einerseits und Ihres Urteils Maizena andererseits ließe sich sicherlich sagen, daß Ihre Rechtsprechung eine Verteilung der Rollen zwischen den innerstaatlichen und gemeinschaftsrechtlichen Grundsätzen der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes vornimmt. Die gemeinschaftsrechtlichen Grundsätze würden dann zugunsten der Wirtschaftsteilnehmer Anwendung finden, wenn die Tätigkeit der Gemeinschaftsorgane angesprochen ist, nicht aber, wenn es um die Durchführung von Gemeinschaftsregelungen durch die Mitgliedstaaten geht. Im letztgenannten Fall könnten sich die Wirtschaftsteilnehmer mithin nicht auf das Gemeinschaftsrecht berufen, könnten aber den vom nationalen Recht gebotenen Schutz der Rechtssicher-

heit und des berechtigten Vertrauens in Anspruch nehmen, wenn bestimmte Voraussetzungen beachtet würden.

34. Diese Betrachtungsweise würde, wie man sieht, dazu führen, der Ansicht der im Ausgangsverfahren klagenden Wirtschaftsteilnehmer nicht zu folgen. Ich halte es jedoch für fragwürdig, Erwägungen, die im wesentlichen auf dem Urteil Maizena beruhen, zur Grundlage einer so eindeutigen Unterscheidung zu machen. Man muß im übrigen darauf hinweisen, daß die Grundsatzformel dieses Urteil bereits deswegen nuanciert werden muß, weil mit der Verordnung Nr. 1697/79 gemeinschaftsrechtliche Regeln bestehen, durch die gerade rechtliche Situationen geschützt werden sollen, von denen einige definitionsgemäß Ergebnis einer fehlerhaften Anwendung dieses Rechts durch die zuständigen Behörden sind. Dies relativiert die Auffassung, daß eine nach Gemeinschaftsrecht rechtswidrige Situation nie durch eine gemeinschaftsrechtliche Bestimmung geschützt werden könne.

35. Aus diesen Grund scheint mir, daß das dem Urteil Maizena entnommene Argument nicht auf einer so sicheren rechtlichen Analyse beruht, daß damit die Erörterung, zu der die Fragen des Tribunale Venedig Anlaß geben, beendet wäre. Sie muß daher vertieft werden.

36. An Gründen, die in der vorliegenden Rechtssache die Berücksichtigung von Billigkeitserwägungen als wünschenswert erscheinen lassen, herrscht kein Mangel.

37. Wir wissen, daß die Kommission der von der italienischen Verwaltung geübten Praxis des günstigsten Satzes, die übrigens

auch in anderen Mitgliedstaaten bestand und auf einer Anpassung an die Vorschriften über die Zölle beruhte, vor der Rechtsache Frecassetti nie erkennbar widersprochen hat. Ganz im Gegenteil scheinen die Gemeinschaftsorgane insbesondere bei der Vorbereitung einer Richtlinie die Absicht geäußert zu haben, im Bereich der Gemeinschaftsregelung für Agrarabschöpfungen die Anwendung des günstigsten Satzes festzulegen. Die Wirtschaftsteilnehmer haben insoweit auf mehrere vor dem Urteil Frecassetti veröffentlichte Vorentwürfe für Richtlinien hingewiesen, die diese Praxis als Regel verankerten.

38. Berücksichtigt man die von Generalanwalt Reischl in seinen Schlußanträgen in der Rechtssache Amylum²⁵ geäußerte Auffassung, wonach in einem veröffentlichten Vorschlag

„sowohl nach unserer wie auch nach der nationalen Rechtsprechung für die Frage des Vertrauensschutzes sicher ein relevantes Element zu erblicken ist“²⁶,

so kommt man nicht an der Feststellung vorbei, daß die Wirtschaftsteilnehmer, denen die Praxis des günstigsten Satzes zugute kam, auf die Gültigkeit der sie betreffenden Erhebungen vertrauen durften.

39. Schwierig zu begründen dürfte ferner die Annahme sein, daß Ihr Urteil vom 15. Dezember 1971, Schleswig-Holsteinische Hauptgenossenschaft²⁷, das wie das

25 — Urteil vom 30. September 1982 in der Rechtssache 108/81, Slg. 1982, 3107.

26 — S. 3149.

27 — Rechtssache 35/71, Slg. 1971, 1083.

spätere Urteil Frecassetti die Auslegung des Artikels 15 Absatz 1 der Verordnung Nr. 120/67 des Rates betraf, geeignet war, die Fehlerhaftigkeit dieser Praxis sichtbar zu machen und demzufolge das Vertrauen auf ihre Gültigkeit zu zerstören.

40. In diesem Urteil haben Sie nämlich — wenn auch für eine besondere Gruppe von Waren — eine andere Begriffsbestimmung des Tages der Einfuhr zugrunde gelegt, als Sie sie 1976 auf allgemeinerer Ebene vertreten sollten. Läßt man ihre Besonderheit beiseite, so konnte die erste Begriffsbestimmung als weniger unvereinbar mit der Praxis des günstigsten Satzes erscheinen als die zweite. Auch wenn man nicht so weit geht zu sagen, daß sie die Wirtschaftsteilnehmer in ihrem Vertrauen bestärkte, muß man doch anerkennen, daß sie ihnen auch keinen Anlaß bot, das Vertrauen aufzugeben.

41. Diese ersten Erwägungen führen mithin zu der Feststellung, daß vor dem Urteil Frecassetti das Vertrauen der Wirtschaftsteilnehmer in die Gültigkeit der unter Anwendung des günstigsten Satzes vorgenommenen Erhebungen plausibel war. Das kann unter dem Blickwinkel unserer Bemühungen um Billigkeit nicht gleichgültig sein.

42. Diese sollten auch einen Aspekt der Lage der Wirtschaftsteilnehmer berücksichtigen, den Ihre Rechtsprechung hervorzuheben sucht.

43. In den Urteilen Ferwerda und Deutsche Milchkontor GmbH wird es als notwendig bezeichnet, den Grundsatz, wonach beim Fehlen gemeinschaftlicher Verfahrensregeln die Durchführung der Agrarpolitik durch die innerstaatlichen Verwaltungsbehörden sich nach den formellen und materiellen Bestimmungen ihres nationalen Rechts vollzieht, in Einklang zu bringen mit den

„Erfordernissen der einheitlichen Anwendung des Gemeinschaftsrechts ..., um zu vermeiden, daß die Wirtschaftsteilnehmer ungleich behandelt werden“²⁸.

In Ihrem Urteil Ferwerda haben Sie festgestellt, daß diese einheitliche Anwendung

„impliziert, daß keine Diskriminierung hinsichtlich der formellen und materiellen Voraussetzungen vorgenommen werden darf, unter denen einerseits die Wirtschaftsteilnehmer gegen die ihnen auferlegten Gemeinschaftslasten vorgehen ... und unter denen andererseits die Verwaltungen der Mitgliedstaaten, für Rechnung der Gemeinschaft handelnd, die erwähnten Lasten erheben und gegebenenfalls die unrechtmäßig gewährten finanziellen Vorteile zurückverlangen können“²⁹.

44. Das Ausgangsverfahren zeigt nun deutlich die Unterschiede, die sich aus der Anwendung nationaler Rechtsvorschriften auf die Nacherhebung von Agrarabschöpfungen ergeben, je nachdem, ob diese den Vertrauensschutz berücksichtigen oder nicht.

45. Bei zu Unrecht gezahlten Gemeinschaftsbeiträgen für Magermilchpulver haben Sie zwar festgestellt, daß diese Verweisung auf das nationale Recht dazu führen kann, daß

die Voraussetzungen für die Rückforderung ... sich in gewissem Umfang von einem Mitgliedstaat zum anderen unterscheiden“,

daß diese Unterschiede aber

28 — Verbundene Rechtssachen 205 bis 215/82, a. a. O., Randnr. 17.

29 — Rechtssache 265/78, a. a. O., Randnr. 8.

„beim gegenwärtigen Entwicklungsstand des Gemeinschaftsrechts unvermeidlich“ sind³⁰.

46. Im übrigen haben Sie deutlich gezeigt, wie Ungleichbehandlungen beseitigt werden können, indem Sie feststellten:

„Sollte sich im übrigen herausstellen, daß Verschiedenartigkeiten der nationalen Rechtsvorschriften geeignet sind, die Gleichbehandlung der Wirtschaftsteilnehmer der verschiedenen Mitgliedstaaten zu gefährden, ... so wäre es Aufgabe der zuständigen Gemeinschaftsorgane, die erforderlichen Bestimmungen zu erlassen, um diese Unterschiede auszuräumen“³¹.

47. Im Bereich der Nacherhebung von Eingangs- oder Ausfuhrabgaben hat das zuständige Gemeinschaftsorgan, der Rat, die Beseitigung dieser Unterschiede mit der Verordnung Nr. 1697/79 in Angriff genommen. Wir wissen aber, daß diese Verordnung nicht für Erhebungen vor ihrem Inkrafttreten gilt. Die Ungleichheiten, die gerade dazu beigetragen haben, eine Gemeinschaftsregelung als angezeigt erscheinen zu lassen, sind in der Verordnung nicht geregelt worden, da diese nur für die Zukunft gilt. Das Erfordernis, die Verweisung auf nationales Recht und die Gleichbehandlung der Wirtschaftsteilnehmer der Gemeinschaft in Einklang zu bringen, wie es in Ihren Urteilen nachdrücklich zum Ausdruck gelangt, ist daher im Bereich der Rechtsetzung für eine Reihe von Fällen nicht konkretisiert worden. Auch dies wiederum kann unter dem Blickwinkel der Bemühungen um Billigkeit nicht gleichgültig sein.

48. Zu prüfen bleibt, ob diese Bemühungen in der vorliegenden Rechtssache positiven

Ausdruck in einer Vorabentscheidung finden können, die die These der Kläger bestätigt. Aus mehreren Gründen halte ich dies nicht für möglich, und diese Gründe möchte ich Ihnen nunmehr darlegen.

49. Ihre Rechtsprechung hat auf die Grenzen hingewiesen, die dem Vorabentscheidungsverfahren gezogen sind, soweit es um die Schaffung eines Ausgleichs für das Fehlen einer Gemeinschaftsregelung zur Beseitigung der Ungleichbehandlung bei der Nacherhebung von Gemeinschaftsabgaben geht. In den Urteilen Ferwerda und Salumi I haben Sie nämlich festgestellt, daß „wegen des zwangsläufig technischen und detaillierten Charakters“ der Art von Regelung, wie sie für die Nacherhebung von Eingangs- oder Ausfuhrabschöpfungen durch die Verordnung 1697/79/EWG geschaffen wurde,

„ihr Fehlen nur teilweise im Wege der richterlichen Auslegung ausgeglichen werden“ kann³².

50. Diese Feststellung dürfte durch eine vergleichende Betrachtung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten zur Frage der Nacherhebung unzureichender Abgaben belegt werden. Diese zeigt nämlich, daß die Fristen für die Berichtigung einer unzureichenden Erhebung von Zöllen oder vergleichbaren Abgaben von einem Mitgliedstaat zum anderen beträchtliche Unterschiede aufweisen, öffnet sich doch eine Schere zwischen einem Jahr und zehn Jahren; von zehn untersuchten Mitgliedstaaten kennen sechs, hierunter Italien, eine Frist von wenigstens fünf Jahren. Was den Vertrauensschutz anbelangt, so ist er im Vereinigten Königreich, in Irland, in Spanien, in Portugal und in Italien unbekannt, während Belgien seinerseits das Fehlen eines solchen Schutzes durch eine Haftung der Finanz- oder Zollbehörden ausgleicht, wenn der Be-

30 — Verbundene Rechtssachen 205 bis 215/82, a. a. O., Randnr. 21.

31 — Randnr. 24.

32 — Rechtssache 265/78, a. a. O., Randnr. 9, und verbundene Rechtssachen 66, 127 und 128/79, a. a. O., Randnr. 16.

rechnungsfehler auf ihr Versehen zurückzuführen ist.

51. Angesichts dieser Unterschiede der nationalen Rechte läßt sich kaum sagen, daß die Aufstellung eines gemeinschaftsrechtlichen Grundsatzes, der die Berichtigung der Festsetzung einer Agrarabschöpfung nach Ablauf einer einheitlichen Frist oder auch innerhalb dieser Frist bei gutem Glauben des Abgabepflichtigen ausschließt, von „allgemeinen Rechtsgrundsätzen, die den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsam sind“ oder auch von „allgemein anerkannten Rechtsgrundsätzen“ dieser Rechtsordnungen inspiriert ist, Begriffe, die Sie in früheren Urteilen verwendet haben³³.

52. Läßt sich angesichts dieser Schwierigkeiten sagen, daß die Substanz dieses Grundsatzes in der Verordnung Nr. 1697/79 als einer seiner Ausprägungen erkennbar ist, wobei der Inhalt dieses Grundsatzes dann durch bestimmte, ausdrückliche Bestimmungen dieser Verordnung geprägt würde? Bejahendenfalls wäre der — notwendigerweise vor dem Inkrafttreten der Verordnung liegende — Zeitpunkt, von dem an der Grundsatz Rechtsgeltung hätte, zu bestimmen und mithin eine Rückwirkung von Regeln anzuerkennen, denen Sie im formellen Rahmen der Verordnung selbst eine Rückwirkung nicht zugestanden haben³⁴.

53. Ich muß gestehen, daß keiner der beiden skizzierten Wege mir vom Gefüge der Gemeinschaftsrechtsordnung her gesehen zwingend erscheint, zumal es zu Unter-

schieden in den Nacherhebungsverfahren der Behörden bestimmter Mitgliedstaaten führen würde, wenn von der Rechtsprechung ein Grundsatz aufgestellt würde, der sich notwendig auf Gemeinschaftsabgaben (im weiten Sinne) beschränken müßte. Diese nationalen Behörden wären nämlich verpflichtet, den Vertrauensschutz bei gemeinschaftsrechtlichen Abgabenerhebungen zu berücksichtigen, während sie ihn bei innerstaatlichen Erhebungen außer acht lassen könnten. Es scheint mir nicht wünschenswert, daß Ihre Rechtsprechung zu solchen Folgen für das Rechts- und Verwaltungswesen der Mitgliedstaaten führt, zumal es um in der Vergangenheit liegende wirtschaftliche Vorgänge geht. Eine Gemeinschaftsregelung kann — im Grundsatz freilich nur für die Zukunft — vergleichbare Folgen auslösen, doch ist das Rechtsetzungsverfahren eher für die Bewältigung der soeben dargestellten Probleme geeignet als eine richterliche Auslegung, die wegen ihrer Geltung für die Vergangenheit schwer meßbare Auswirkungen haben kann, wie das Urteil Frecassetti zeigt.

54. Letzten Endes ist die von den betroffenen Wirtschaftsteilnehmern empfohlene Ausweitung der in den Urteilen Ferwerda, Salumi I und Deutsche Milchkontor GmbH zum Ausdruck gekommene Auffassung mit Unwägbarkeiten verbunden. Dort haben Sie zunächst den Grundsatz aufgestellt, daß bei Fehlen einer Gemeinschaftsregelung über die Nacherhebung zu niedrig festgesetzter Abgaben oder die Rückzahlung zu Unrecht gezahlter Beihilfen nationales Recht gilt; sodann haben Sie jedoch darauf hingewiesen, daß die Anwendung dieses Rechts zwei Einschränkungen unterliegt: Sie darf die Tragweite und die Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts nicht beeinträchtigen und muß im Vergleich zu Verfahren gleicher, aber rein innerstaatlicher Art ohne Diskriminierung erfolgen. Obwohl Sie also, wie ich bereits dargestellt habe, auf die ungleiche Behandlung aufgrund der Unterschiedlichkeit

33 — Vgl. Boulouis, J., und Chevallier, R. M.: *Grands arrêts de la Cour de justice des Communautés européennes*, Paris, Dalloz, 4. Aufl. 1987, Band 1, Nrn. 15 und 16.

34 — Verbundene Rechtssachen 212 bis 217/80, a. a. O.

der nationalen Rechte hingewiesen haben und obwohl in jeder der Rechtssachen die Notwendigkeit eines Vertrauensschutzes geltend gemacht worden war, haben Sie diesen beiden Einschränkungen keine dritte hinzugefügt, die aus dieser Notwendigkeit abgeleitet gewesen wäre. Die Gründe, die für eine solche Zurückhaltung sprechen, bestehen auch heute noch, und ich glaube daher nicht, daß Sie Ihre Haltung ändern sollten.

55. Es ist gewiß sehr zu bedauern, daß die Kläger des Ausgangsverfahrens in einer Lage bleiben, die um so unbilliger ist, als die Behörden anderer Mitgliedstaaten, die vor dem Erlaß des Urteils Frecassetti den günstigsten Satz angewandt haben, in der Folge keine Nacherhebungen vorgenommen haben. Um aber hier Abhilfe zu schaffen, gab es hinlänglich bekannte rechtliche Verfahren. Sie sind aber nicht genutzt worden.

56. Zu den Auswirkungen richterlicher Auslegung haben Sie in Ihrem Urteil Salumi I hervorgehoben, daß sich der Gerichtshof

„ausnahmsweise aufgrund des der Gemeinschaftsrechtsordnung innewohnenden allgemeinen Grundsatzes der Rechtssicherheit veranlaßt sehen [kann], in Anbetracht der erheblichen Schwierigkeiten, die sein Urteil bei in gutem Glauben begründeten Rechtsverhältnissen für die Vergangenheit hervorrufen könnte, mit Wirkung für alle Betroffenen die Möglichkeit einzuschränken, sich auf diese Auslegung der Vorschrift mit dem Ziel zu berufen, eine erneute Sachentscheidung über diese Rechtsverhältnisse herbeizuführen“³⁵.

Eine solche Einschränkung muß jedoch

„in dem Urteil selbst enthalten sein, durch das über das Auslegungsersuchen entschieden wird“³⁶.

57. Aus dem Wortlaut des Urteils Frecassetti selbst, der die Auswirkungen der vorgenommenen Auslegung in keiner Weise einschränkt, ergibt sich, daß der Grundsatz der Rechtssicherheit Ihnen in diesem Fall eine solche Einschränkung nicht zu recht fertigen schien. In dieser Rechtssache scheint Ihre Aufmerksamkeit nicht besonders auf ein Risiko schwerwiegender Unzuträglichkeiten im Gefolge der von Ihnen schließlich vorgenommenen Auslegung gelenkt worden zu sein.

58. Wie Sie im übrigen zum zeitlichen Geltungsbereich der Gemeinschaftsregelung in Ihrem Urteil Amylum festgestellt haben,

„verbietet es zwar im allgemeinen der Grundsatz der Rechtssicherheit, den Beginn der Geltungsdauer eines Rechtsaktes der Gemeinschaft auf einen Zeitpunkt vor dessen Veröffentlichung zu legen; dies kann aber ausnahmsweise anders sein, wenn das angestrebte Ziel es verlangt und das berechnete Vertrauen der Betroffenen gebührend beachtet ist“³⁷.

Dem Urteil Salumi II zufolge hat die Verordnung Nr. 1697/79 keine Rückwirkung. Das bedeutet also, daß der Gemeinschaftsgesetzgeber nicht der Auffassung war, daß die Lage der Wirtschaftsteilnehmer, von denen vor Erlaß dieser Verordnung Abschöpfungen erhoben worden waren, es rechtfertigte, ihr ausnahmsweise rückwirkende Kraft beizulegen.

35 — Verbundene Rechtssachen 66, 127 und 128/79, a. a. O., Randnr. 10.

36 — Randnr. 11.

37 — Rechtssache 108/81, a. a. O., Randnr. 4.

59. Der Schutz der Rechtssicherheit und des berechtigten Vertrauens, auf den sich die betroffenen Wirtschaftsteilnehmer berufen haben, ist mithin nicht in einem der rechtlichen Verfahren, die nach Ihrer Rechtsprechung insoweit in Betracht kommen, sichergestellt worden. Das rechtfertigt es nach meiner Ansicht nicht, sich heute eines Verfahrens zu bedienen, das wesentlich unsicherer ist.

60. Ich weiß nicht, ob angesichts der Unbilligkeiten, die die vorliegende Rechtssache erkennen läßt, auf Initiative der zuständigen Gemeinschaftsorgane noch eine Lösung praktischer Art gefunden werden kann.

62. Ich schlage Ihnen daher vor, für Recht zu erkennen:

„Die Grundsätze der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes, die in der Gemeinschaftsrechtsordnung verankert sind und ihren Ausdruck im Bereich der Agrarabschöpfungen durch die Verordnung Nr. 1697/79 des Rates vom 24. Juli 1979 gefunden haben, schließen es, soweit es sich um vor dem Inkrafttreten dieser Verordnung festgesetzte und somit gemäß den Bestimmungen der nationalen Rechtsordnungen erhobene Abschöpfungen handelt, nicht aus, daß die Verwaltungsbehörden eines Mitgliedstaats nach ihrem nationalen Recht die Abschöpfung in voller Höhe von Wirtschaftsteilnehmern erheben, die ursprünglich infolge einer fehlerhaften Auslegung der gemeinschaftsrechtlichen Festsetzungsregeln durch die Verwaltung gutgläubig in den Genuß einer zu niedrigen Festsetzung des zu zahlenden Betrags gekommen waren.“

Wenn eine solche Möglichkeit besteht, dann sollte sie genutzt werden.

61. Was aber die gemeinschaftsrechtliche Legalität anlangt, so bin ich aufgrund der vorangegangenen Erwägung der Auffassung, daß man ihr unmöglich einen Sinn geben kann, den sie nicht hat. Mit Boulouis bin ich der Meinung, daß sie die mit der Anwendung der Gemeinschaftsregeln befaßten Verwaltungsbehörden nicht unbegrenzt — dank einer zu großen Formbarkeit — gegen die insbesondere finanziellen Auswirkungen eines unrechtmäßigen Gebrauchs ihrer Befugnisse sichern kann. Das liefe auf eine „Verwechslung von Legalität und Haftung“³⁸ hinaus.

38 — „Quelques observations à propos de la sécurité juridique“, in „Du droit international au droit de l'intégration“, *Liber amicorum Pierre Pescatore*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, S. 57 und 58.