ARREST VAN HET HOF
VAN 16 DECEMBER 1976 [1]

Comet BV
tegen Produktschap voor Siergewassen
(verzoek om een prejudiciële beslissing, ingediend door het College van Beroep voor het Bedrijfsleven)

Zaak 45-76

Samenvatting

1. *Douanerechten bij uitvoer — Heffingen van gelijke werking — Afschaffing — Rechtstreekse werking — Subjectieve rechten — Handhaving door de nationale, rechter*
   (EEG-Verdrag, art. 16, verordening nr. 234/68, art. 10).

2. *Gemeenschapsrecht — Rechtstreekse werking — Subjectieve rechten — Handhaving door de nationale rechter — Beroep in rechte — Nationale procesregels — Toepassing*

1. Het verbod van artikel 16 van het Verdrag evenals het verbod van artikel 10 van verordening nr. 234/68 werken rechtstreeks en doen voor den justitiabelen rechten ontstaan die de nationale rechter dient te handhaven.
2. Bij ontbreken van een desbetreffende gemeenschapsregeling, is het een aangelegenheid van de nationale rechtsorde van elke Lid-Staat om de bevoegde rechter aan te wijzen en de procesregels te geven voor de rechtsvorderingen met het oog op de bescherming van de rechten welke de justitiabelen aan de rechtstreekse werking van het gemeenschapsrecht ontlenen, met dien verstande dat deze regels niet ongunstiger mogen zijn dan die voor soortgelijke nationale vorderingen. Dit zou slechts anders zijn, indien deze vereisten het in de praktijk onmogelijk zouden maken de rechten uit te oefenen, die de nationale rechter verplicht is te handhaven.

In de zaak 45-76,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van het College van Beroep voor het Bedrijfsleven te 's-Gravenhage, in het aldaar aanhangig geding tussen

1 — Procestaal: Nederlands.

COMET BV, te Sassenheim,

en

PRODUKTSCHAP VOOR SIERGEWASSEN,

om een prejudiciële beslissing inzake de uitlegging van de gemeenschapsbepalingen betreffende het vrije verkeer van goederen,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: H. Kutscher, president, A. M. Donner en P. Pescatore, kamerpresidenten, J. Mertens de Wilmars, M. Sørensen, A. J. Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe, G. Bosco en A. Touffait, rechters,

advocaat-generaal: J.-P. Warner
griffier: A. Van Houtte

het navolgende

ARREST

Ten aanzien van de feiten

Overwegende dat de verwijzingsbeschikking en de krachtens artikel 20 van 's Hofs EEG-Statuut ingediende schriftelijke opmerkingen kunnen worden samengevat als volgt:

I — De feiten en het procesverloop

Ingevolge een verordening van het Produktschap voor Siergewassen van 1956 is op uitvoer van bollen en knollen van bloemgewassen naar West-Duitsland een heffing verschuldigd. Deze heffing, ten bedrage van 0,5 % van het factuurbedrag van elke zending, werd aangewend voor de financiering van de reclame voor de betrokken produkten in de Duitse Bondsrepubliek (Blumenwerbung). De heffing werd door de Duitse importeur betaald aan de Nederlandse exporteur, die ze vervolgens afdroeg aan het Produktschap. Op 8 juli 1969 werd bedoelde verordening met ingang van 1 juni 1969 ingetrokken. Bij heffingnota's van 7 juli en 19 september 1969 werd de firma Comet BV aangeslagen voor verschillende bedragen, die zij wegens uitvoer van bloembollen in de periode vóór 1 juni

1969 was verschuldigd. Comet stelde tegen die nota's geen beroep in en evenmin tegen een zogenaamde recapitulatienota van 8 juli 1971, doch betaalde de ingevorderde heffingen. Enige tijd later deelde zij echter mee de betrokken bedragen bij vergissing te hebben betaald en bracht ze bij wege van compensatie in mindering op bedragen die zij in 1975 uit anderen hoofde was verschuldigd. Toen het Produktschap weigerde met die compensatie akkoord te gaan, ging Comet in beroep bij het College van Beroep voor het Bedrijfsleven.

Ofschoon het Produktschap de onverenigbaarheid van de heffingen met het gemeenschapsrecht in het hoofdgeding niet betwistte, betoogde het dat het verzoek om compensatie moest worden afgewezen, omdat tegen de heffingnota's van 1969 en de recapitulatienota van 1971 niet overeenkomstig artikel 33 van de Wet Administratieve Rechtspraak Bedrijfsorganisatie (na te noemen „Wet ARBO") binnen dertig dagen beroep was ingesteld.

Het College van Beroep voor het Bedrijfsleven heeft bij uitspraak van 25 mei 1976 het Hof van Justitie de navolgende vraag voorgelegd:

„Verbiedt enige bepaling of enig beginsel van gemeenschapsrecht, dat aan de rechtzoekende die een besluit van een nationaal orgaan bij de nationale rechter aanvecht wegens strijd met gemeenschapsrecht, het laten verlopen van een volgens het nationale recht geldende beroepstermijn wordt tegengeworpen, hetzij in deze zin, dat de betreffende rechtzoekende wegens het niet in acht nemen van zodanige termijn door de rechter niet-ontvankelijk wordt verklaard, hetzij in deze andere zin, dat de administratie aan het overschrijden van een dergelijke termijn het recht mag ontlenen om te weigeren op het besluit terug te komen?"

De verwijzingsbeschikking is op 26 mei 1976 ingeschreven ter griffie van het Hof.

Krachtens artikel 20 van het protocol betreffende 's Hofs Statuut (EEG) zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door de firma Comet, de Commissie van de Europese Gemeenschappen en de Bondsrepubliek Duitsland.

Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en de advocaat-generaal gehoord, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan.

II — Bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen

A — Opmerkingen van de firma Comet

Verzoekster in het hoofdgeding erkent dat in het algemeen het laten verlopen van een beroepstermijn binnen het kader van nationaal recht aan de justitiabele kan worden tegengeworpen en een overheidsbesluit onaantastbaar maakt.

De vraag van de Nederlandse rechter komt erop neer of dit beginsel ook toepassing moet vinden in het geval van een gepretendeerde of zelfs vaststaande situatie van strijdigheid van het overheidsbesluit met het gemeenschapsrecht; aan de orde is daarom de verhouding tussen nationaal recht en gemeenschapsrecht.

Komt de justitiabele een zelfstandige actie toe om aan een situatie van strijdigheid met het gemeenschapsrecht een einde te kunnen maken? Is deze actie onafhankelijk van nationaal recht, zodat zij ook kan worden ingesteld na het verstrijken van de beroepstermijn naar nationaal recht? Of moet juist worden aangenomen dat de beroepstermijnen van toepassing zijn, omdat, zoals in de verwijzingsuitspraak wordt opgemerkt, „aanvaarding van het standpunt van verzoekster zou meebrengen, dat de besluiten van de nationale administratie zonder beperking naar tijdsduur bij de nationale rechter kunnen worden aangevochten, waardoor de administratie die bescherming zou komen te ontberen, welke zij nodig heeft voor het op juiste wijze ver-

vullen van haar eigen, dan wel van de haar in EEG-verband opgedragen taken."

Verzoekster meent dat het opheffen van een situatie van strijdigheid met het gemeenschapsrecht voorrang moet hebben boven een exceptie van niet-ontvankelijkheid wegens overschrijding van een beroepstermijn.

De voorrang van het gemeenschapsrecht boven het nationale recht is een algemeen rechtsbeginsel; het impliceert dat de communautaire rechtsorde wordt aangetast als de Lid-Staten nog de praktische mogelijkheid zouden hebben maatregelen te nemen die de praktische invloed van het Verdrag, welke op de rechtstreekse werking van een aantal regels berust, kunnen neutraliseren.

Een Lid-Staat moet zich er niet op kunnen beroepen dat aan formele vereisten is voldaan, indien dit niet medebrengt dat de rechtssituatie van de justitiabele totaal en onvoorwaardelijk in overeenstemming is met de strekking van het gemeenschapsrecht. Verzoekster wijst ten deze op artikel 5 van het Verdrag en de rechtspraak van het Hof betreffende de „nuttige werking" van het gemeenschapsrecht.

Met betrekking tot de vraag of een individuele burger een actie tot zijn beschikking heeft, meent verzoekster dat deze vraag niet slechts aan formele regels moet worden getoetst, maar ook aan de plicht van de Lid-Staten, de particulieren en de gemeenschapsinstellingen om de toepassing van het gemeenschapsrecht in de praktijk te waarborgen. Het correlaat van deze plicht is het recht van iedere Europese burger op „Folgenbeseitigung", dat wil zeggen dat de gevolgen van een met het gemeenschapsrecht strijdige situatie hoe dan ook worden opgeheven. Verzoekster verwijst naar het betoog van de firma Rewe in zaak 33-76 en naar 's Hofs arrest in zaak 39-72 (Commissie t. Italië, arrest van 7 februari 1972, Jurispr. 1973, blz. 101), waarin wordt gesteld dat een handelen van een Lid-Staat in strijd met zijn verplichtingen grond kan opleveren voor aansprakelijkheid van die Staat tegenover de betrokken burgers.

De individuele actie is noodzakelijk en dient ook noodzakelijk voorrang te hebben boven regels van nationaal recht om de totale gelding en uniforme toepassing van het gemeenschapsrecht te waarborgen. Verzoekster dient derhalve ontvankelijk te worden verklaard en verweerder mag aan het overschrijden van de beroepstermijn niet het recht ontlenen te weigeren op het beroepen besluit terug te komen.

De nationale bepaling is onverenigbaar met het gemeenschapsrecht, ongeacht of het Hof deze inbreuk heeft vastgesteld. 's Hofs beslissing draagt een declaratoir en niet een constitutief karakter.

Wat betreft de consequenties die een zelfstandige actie kan hebben voor de nationale overheid, en hetgeen dienaangaande door de verwijzende rechter is opgemerkt, wijst verzoekster erop dat indien men rekening houdt met praktische overwegingen met betrekking tot de financiële consequenties van de erkenning van een individuele actie, het wederom de Lid-Staat is die in de praktijk uitmaakt wat de rechtsgevolgen van zijn handelen zijn.

De bescherming die de administratie nodig heeft om haar taken te kunnen vervullen, zal zij in de eerste plaats zelf moeten scheppen door te zorgen dat haar handelingen in overeenstemming zijn met het gemeenschapsrecht.

B — Opmerkingen van de Commissie van de Europese Gemeenschappen

Ofschoon, aldus de Commissie, partijen het erover eens zijn dat de litigieuze heffingen moeten worden aangemerkt als heffingen van gelijke werking als uitvoerrechten en 'als zodanig sedert het einde van de eerste etappe (1 januari 1962) ingevolge artikel 16 EEG-Verdrag zijn verboden, moet toch worden opgmerkt dat

dit niet betekent dat indien zo een heffing toch wordt toegepast, de betrokken onderneming een zelfstandige rechtsvordering toekomt, op grond waarvan zij, onafhankelijk van enige in het nationale recht verankerde rechtsgrondslag, de teruggave van de door haar betaalde heffing zou kunnen vorderen.

Het feit dat artikel 16 rechtstreeks werkt, is boven elke twijfel verheven, maar de conclusie dat de debiteur zich er rechtstreeks op kan beroepen dat de heffing in strijd is met het Verdrag, betekent nog niet dat daarmede reeds vaststaat onder welke omstandigheden, op welke wijze en op welke rechtsgrondslag hij de terugbetaling van die onwettig geheven belasting kan vorderen.

Artikel 16 EEG-Verdrag verleent de belastingdebiteur in de eerste plaats het recht de heffing niet te voldoen. Bovendien kan hij het reeds betaalde terugvorderen. Het Hof is er evenwel steeds van uitgegaan dat de terugvordering van ten onrechte toegepaste nationale of communautaire heffingen dient te geschieden op basis van aan het nationale recht ontleende rechtsgrondslagen voor dergelijke vorderingen. De Commissie haalt onder meer het arrest van 19 december 1968 aan (zaak 13-68, Salgoil, Jurispr. 1968, blz. 631), waarin wordt overwogen dat „voor zover bij de onderhavige bepalingen (de artikelen 31 en 32 EEG-Verdrag) aan de justitiabelen rechten worden toegekend die de nationale rechter dient te handhaven, deze laatste gehouden is de bescherming van die rechten te verzekeren, terwijl de rechtsorde van elk der Lid-Staten de bevoegde rechterlijke instanties moet aanwijzen en daartoe genoemde rechten heeft te kwalificeren naar maatstaven van nationaal recht."

Voorts is in het arrest van 16 december 1960 (zaak 6-60, Humblet, Jurispr. 1960, blz. 1189) verklaard dat vorderingen tot toekenning van interesten, die worden ingesteld naar aanleiding van de teruggave van met het Verdrag strijdige heffingen, volgens het nationale recht moeten worden behandeld, terwijl volgens het arrest van 21 mei 1976 (zaak 26-74, Roquette Frères, nog niet gepubliceerd) vorderingen tot schadevergoeding wegens in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid ten onrechte opgelegde invoerheffingen, eerst overeenkomstig de voorschriften van het nationale recht moeten worden ingesteld tegen de Lid-Staat die de heffingen heeft geïnd, en dat pas daarna de Gemeenschap op basis van artikel 215 EEG-Verdrag kan worden aangesproken.

De omstandigheid dat vorderingen tot terugbetaling volgens nationale bepalingen moeten worden ingesteld, houdt stellig in dat die teruggave afhankelijk wordt gemaakt van regels die van Lid-Staat tot Lid-Staat verschillen; deze situatie beantwoordt evenwel aan de huidige stand van de integratie op het gebied van de individuele rechtsbescherming.

Het in het Verdrag neergelegde systeem voor de rechtsbescherming wordt gekenmerkt door het feit dat de door het communautaire recht en het nationale recht voor de rechtsbescherming geschapen waarborgen elkaar aanvullen en ineengrijpen en zich dus niet over en weer als absolute tegenstellingen uitsluiten. Met dit systeem is het zeer wel verenigbaar dat de rechtmatigheid van de toepassing van een heffing van gelijke werking als een douanerecht aan het Verdrag wordt getoetst, maar dat de betrokkene om zijn vordering tot teruggave te kunnen effectueren, naar het nationale recht wordt verwezen.

Op het nationale recht gebaseerde subjectieve rechten op teruggave kunnen door de betrokkene slechts geldend worden gemaakt in de mate en onder de voorwaarden die het desbetreffende nationale recht daarvoor stelt. Dit geldt zowel voor de materiële voorwaarden als voor het probleem van de rechterlijke bevoegdheid en de te volgen procedure en impliceert ook de vraag of voor de vordering tot teruggave van de verrichte betalingen volstaan kan worden met het

beroep op één rechtsgrondslag dan wel of naast het eigenlijke recht op teruggave nog een afzonderlijke vordering tot intrekking van de ten aanzien van de betrokkene uitgevaardigde betalingsbevelen geldend moeten worden gemaakt.

In dit opzicht geldt in beginsel materieel nationaal recht; dit sluit de mogelijkheid niet uit dat bepaalde voorschriften van dit nationale recht in een concreet geval worden onderzocht in het licht van de vraag of, en in hoeverre, zij tegen het beginsel van de in artikel 16 EEG-Verdrag neergelegde rechtsbescherming indruisen omdat zij een volledige en onbeperkte terugbetaling a priori uitsluiten.

Op zich genomen laat de stelling dat artikel 16 EEG-Verdrag ten behoeve van de particulieren rechten in het leven roept welke de nationale rechter dient te handhaven, ook een uitlegging in deze zin toe, dat dit voorschrift niet slechts als toets voor de rechtmatigheid van een bepaalde heffing geldt, maar dat zij daaraan ook de bijkomende functie van materieelrechtelijke grondslag voor een zelfstandig subjectief recht op teruggave verleent. Dit zou betekenen dat de mogelijkheden van terugvordering in één rechtsgrondslag samengevat en aan de voorwaarden, verschillen en toevalligheden van de nationale rechtsorden en de specifieke regelingen daarvan onttrokken worden, en dat op een essentieel punt de individuele rechtsbescherming tegen de met het Verdrag strijdige gedragingen van de Lid-Staten wordt geunificeerd. De Lid-Staten zouden dan de terugbetaling van ten onrechte opgelegde heffingen niet kunnen doen afhangen van andere, door hun nationale recht gestelde voorwaarden, maar bijgevolg zouden de betrokkenen ter staving van hun vorderingen tot teruggave ook niet meer kunnen teruggrijpen op de grondslagen van hun nationale recht. Volgens de Commissie is deze opvatting zeer duidelijk niet die waarvan het Hof in zijn jurisprudentie over de rechtstreekse werking van de artikelen 13, lid 2, en 16 is uitgegaan; men zou evenwel een beroep kunnen doen op de theorie van samenloop van rechtsvorderingen en het aan de justitiabele kunnen overlaten de weg van het nationale dan wel die van het gemeenschapsrecht te kiezen. Dit zou niet slechts een novum op het gebied van het gemeenschapsrecht betekenen; ook is te verwachten dat de — vanwege de erdoor gestelde strenge eisen — minder gunstige rechtsgrondslag door de andere zal worden verdrongen.

Wat de toepasselijkheid van nationaal procesrecht betreft, is de Commissie van mening dat, ongeacht de rechtsgrondslag van de vordering — nationaal dan wel communautair —, het de Nederlandse rechter is die overeenkomstig het Nederlandse procesrecht moet worden geadieerd. Er bestaan immers geen communautaire voorschriften van procesrecht, die uitdrukkelijk of naar hun aard voorrang boven de nationale bepalingen hebben.

Blijft evenwel de vraag te beantwoorden of, en in hoeverre, artikel 16 EEG-Verdrag aan de toepassing van de Nederlandse Wet ARBO in de weg staat.

Gaat men ervan uit dat artikel 16 niet meer is dan een vaststelling van de onrechtmatigheid van de exportheffing, dan is het nationale procesrecht zonder enige beperking van toepassing zonder in conflict te komen met voorrang genietend communautair recht. Indien men evenwel artikel 16 aldus interpreteert, dat het een rechtstreekse grondslag behelst voor een terugvorderingsrecht van verzoekster, is het, aldus de Commissie, denkbaar dat het doel van de artikel 16 neergelegde norm en de door de Wet ARBO aan het beroep gestelde voorwaarden met elkaar in conflict komen.

Wanneer aan de uit artikel 16 af te leiden aanspraak op terugbetaling eerst dan volledig recht wordt gedaan wanneer alle ten onrechte toegepaste heffingen zijn terugbetaald, en het effect van de hier in geding zijnde bepalingen van de Wet ARBO juist daarin is gelegen, dat terugbetaling na een bepaalde termijn niet

meer mogelijk is, zouden de door deze wet aan het beroep gestelde voorwaarden niet met succes aan verzoekster kunnen worden tegengeworpen. Voor deze oplossing pleit de overweging dat de zin en het effect van de rechtsbescherming die de particulieren door rechtstreeks werkende bepalingen wordt geboden, nu juist hierin bestaan, dat de terugbetaling in alle Lid-Staten aan uniforme voorwaarden is gebonden.

Anderzijds dient men niet uit het oog te verliezen dat men bij de huidige stand van de wetgeving met deze oplossing afziet van iedere regeling van voor de instelling van een beroep geldende voorwaarden en termijnen, aangezien een communautaire regeling van deze aspecten ontbreekt en het nationale procesrecht niet van toepassing zou zijn.

Een dergelijke principiële en algemene terzijdestelling van nationale procedurevoorschriften zou maar moeilijk te rijmen zijn met het tot dusverre door het Hof van Justitie erkende beginsel, dat de nationale rechter moet beslissen volgens zijn eigen nationale procesrecht.

De Commissie meent dat, ook al moet artikel 16 EEG-Verdrag voorrang hebben boven nationaal recht, de toepassing van nationaal procesrecht daardoor niet absoluut wordt uitgesloten.

De bepalingen van de Wet ARBO berusten op het beginsel dat de rechtsbescherming van de particulieren ondergeschikt is aan de eis van rechtszekerheid; dit beginsel is in de rechtsorde van alle Lid-Staten bekend. De Commissie verwijst met name naar 's Hofs arrest van 8 april 1976 (zaak 43-75, Defrenne, nog niet gepubliceerd), waarin wordt overwogen dat individuele rechten van particulieren, die rechtstreeks worden ontleend aan een bepaling van het EEG-Verdrag, met het oog op de handhaving van de rechtszekerheid slechts gedurende bepaalde tijd geldend kunnen worden gemaakt, ook wanneer zulks niet uitdrukkelijk in een voorschrift van gemeenschapsrecht wordt bepaald.

Onwettig zouden evenwel procesvoorschriften zijn die a priori de mogelijkheid uitsluiten dat aanspraken op teruggave door de justitiabele in rechte geldend worden gemaakt, of ze afhankelijk stellen van onmogelijk te vervullen voorwaarden. Maar in dit opzicht stuit toepassing van artikel 33 van de Wet ARBO niet op bezwaren.

De Commissie concludeert dat ten aanzien van zowel op nationaal als op communautair recht steunende vorderingen ter zake van teruggave de voorschriften van nationaal procesrecht betreffende ontvankelijkheid en termijnen van beroep van toepassing zijn, totdat een uniforme gemeenschapsregeling is getroffen.

C — Opmerkingen van de regering van de Bondsrepubliek Duitsland

De regering van de Bondsrepubliek Duitsland verwijst naar haar opmerkingen in zaak 33-76 (Rewe).

Volgens die opmerkingen verschaft geen enkele bepaling van gemeenschapsrecht aan particulieren een recht op vernietiging of intrekking van een nationale bestuurshandeling die naar nationaal recht onaantastbaar is geworden. De particulieren kunnen zich slechts op de rechtstreekse werking van een gemeenschapsvoorschrift beroepen voor zover dit ingevolge de administratief- en procesrechtelijke bepalingen van de betrokken Lid-Staat mogelijk is.

Dat het gemeenschapsrecht geen bepalingen op het gebied van het administratieve procesrecht bevat, komt niet omdat de gemeenschapsinstellingen hun harmonisatietaak nog niet hebben uitgevoerd, maar veeleer omdat de Gemeenschap ingevolge het EEG-Verdrag zo is ingericht, dat — afgezien van de sectoren van eigen gemeenschapsbestuur en van de algemene harmonisatietaak — de tenuitvoerlegging van het gemeenschapsrecht in handen is gesteld van de administratie en de rechterlijke instanties der Lid-Staten.

De in de gemeenschapsconstitutie verankerde taakverdeling tussen de Gemeenschap en de Lid-Staten brengt mee dat aanspraken van particulieren op vernietiging of intrekking van bestuurshandelingen, respectievelijk op restitutie van het betaalde, hun grond en ook hun grens vinden in de desbetreffende nationale bepalingen.

Er kan dan ook geen sprake zijn van „collisie" tussen gemeenschapsrecht en nationaal recht; door het nationale procesrecht gestelde beperkingen dragen daardoor immers tevens een gemeenschapsrechtelijk karakter.

De bepalingen inzake de formele rechtskracht van overheidsbeschikkingen zijn gegeven in het belang van de rechtszekerheid en de rechtsvrede; deze beginselen zijn als elementen van de rechtsorde der Lid-Staten tevens ongeschreven normen van het gemeenschapsrecht.

De Duitse regering beseft dat de rechtspositie van de particulieren van Lid-Staat tot Lid-Staat kan verschillen. Bij een gelijke mogelijkheid tot nietigverklaring van met het gemeenschapsrecht strijdige overheidsbeschikkingen zou men echter de ongewenste situatie krijgen, dat het administratieve recht van de Lid-Staten voor bepaalde bestuurshandelingen met afwijkende regelingen zou moeten werken. Een dergelijke uniforme mogelijkheid in de Gemeenschap is dan ook ondenkbaar zonder volledige gelijktrekking van het administratieve procesrecht.

Noch uit artikel 5 van het Verdrag noch uit de „algemene rechtsbeginselen" van de Lid-Staten voor de administratieve procedure kan een gemeenschappelijke aanspraak op intrekking van definitief geworden bestuurshandelingen worden afgeleid.

Het Hof van Justitie heeft in zijn rechtspraak herhaaldelijk de bevoegdheid van de nationale wetgever erkend om, voor zover communautairrechtelijke vorderingen in het kader liggen van de tenuitvoerlegging van gemeenschapsrecht door de Lid-Staten, de procesrechtelijke aspecten daarvan te regelen.

De Duitse regering komt tot de conclusie dat particulieren noch aan de bepalingen houdende verbod van heffingen van gelijke werking als douanerechten, noch aan andere bepalingen van gemeenschapsrecht een aanspraak ontlenen op intrekking van een bestuurshandeling die volgens het recht van de betrokken Staat wegens verstrijken van de beroepstermijn onaanvechtbaar is geworden.

Overwegende dat ter terechtzitting van 9 november 1976 verzoekster in het hoofdgeding, ten deze vertegenwoordigd door M. Hattinga Verschure, advocaat te 's-Gravenhage, de regering van de Bondsrepubliek Duitsland, ten deze vertegenwoordigd door M. Seidel, als gemachtigde, en de Commissie van de Europese Gemeenschappen, ten deze vertegenwoordigd door J. H. J. Bourgeois, als gemachtigde, in hun mondelinge opmerkingen zijn gehoord;

Overwegende dat de advocaat-generaal ter terechtzitting van 30 november 1976 conclusie heeft genomen;

Ten aanzien van het recht

1 Overwegende dat het College van Beroep voor het Bedrijfsleven bij uitspraak van 25 mei 1976, ingekomen ter griffie van het Hof op 26 mei 1976, krachtens artikel 177 EEG-Verdrag de vraag heeft gesteld of „enige bepaling of enig beginsel van het gemeenschapsrecht verbiedt dat aan de rechtzoekende,

die een besluit van een nationaal orgaan bij de nationale rechter aanvecht wegens strijd met gemeenschapsrecht, het laten verlopen van een volgens het nationale recht geldende beroepstermijn wordt tegengeworpen, hetzij in deze zin dat de betreffende rechtzoekende wegens het niet in acht nemen van zodanige termijn door de rechter niet-ontvankelijk wordt verklaard, hetzij in deze andere zin dat de administratie aan het overschrijden van een dergelijke termijn het recht mag ontlenen om te weigeren op het besluit terug te komen";

2 dat deze vraag is gerezen in een geding dat de verzoekster bij genoemd rechtscollege aanhangig heeft gemaakt ten einde te doen erkennen dat zij over exporten van bloembollen naar de Bondsrepubliek Duitsland in het najaar van 1968 en het voorjaar van 1969 aan het Produktschap voor Siergewassen (hierna te noemen „Produktschap"), verweerder in het hoofdgeding, onverschuldigd heffingen had betaald, aangezien zij als heffingen van gelijke werking als douanerechten onverenigbaar zijn met artikel 16 van het Verdrag en bovendien zijn verboden bij artikel 10 van 's Raads verordening nr. 234/68 van 27 februari 1968 houdende de totstandbrenging van een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector levende planten en produkten van de bloementeelt, van toepassing geworden op 1 juli 1968;

3 dat verzoekster in het hoofdgeding het rechtscollege verzoekt te verklaren dat zij gerechtigd is de onverschuldigd betaalde bedragen in compensatie te brengen met anderszins door het Produktschap van haar gevorderde bedragen;

4 Overwegende dat het Produktschap niet betwist dat de litigieuze heffing van gelijke werking is als een douanerecht, en erkent dat de nationale heffingsbepalingen sedert 1 juli 1968, toen verordening nr. 234/68 van toepassing werd, onverenigbaar zijn met artikel 10 dier verordening, houdende verbod van de toepassing van enig douanerecht of enige heffing van gelijke werking in het handelsverkeer binnen de Gemeenschap voor de in de verordening bedoelde bloementeeltprodukten;

5 Overwegende dat evenwel zij opgemerkt dat deze onverenigbaarheid is ingetreden op 1 januari 1962 ingevolge artikel 16 van het Verdrag, dat de Lid-Staten verplicht uiterlijk aan het einde van de eerste etappe van de overgangsperiode de tussen hen bestaande uitvoerrechten en heffingen van gelijke werking op te heffen;

6 Overwegende dat aldus vaststaat dat de heffingen die van verzoekster in het hoofdgeding werden gevorderd bij heffingsnota's en een recapitulatienota van respectievelijk 7 juli en 19 september 1969 en 8 juli 1971, zijn toegepast met overtreding van het verbod van artikel 16 van het Verdrag;

7 dat deze heffingen echter zijn voldaan door verzoekster in het hoofdgeding die, zeggende deze bij vergissing te hebben betaald, voor het nationale rechtscollege terugbetaling hiervan bij wege van compensatie vordert;

8 Overwegende dat het Produktschap betoogt dat, waar verzoekster in het hoofdgeding heeft nagelaten beroep in te stellen tegen de haar toegezonden heffingsnota's en recapitulatienota binnen de door de nationale regeling ter zake van zulke beroepen voorgeschreven termijn, zij de betrokken heffingen niet meer kan betwisten of terugbetaling ervan vorderen;

9 dat verzoekster in het hoofdgeding harerzijds betoogt dat de voorrang van het gemeenschapsrecht meebrengt dat elke daarmee strijdige handeling ongedaan wordt gemaakt, en dat zij mitsdien voor de nationale rechter, die is gehouden tot handhaving van de door haar aan artikel 16 ontleende rechten beschikt over een zelfstandige actie onafhankelijk van de beperkingen in de nationale wetgevingen, die vermogen af te doen aan het effect van de rechtstreekse werking dezer bepaling in de rechtsorde der Lid-Staten;

10 dat aldus de gestelde vraag erop neerkomt, of de vereisten voor uitoefening — althans wat de beroepstermijnen betreft — van rechtsvorderingen met het oog op de bescherming van de rechten welke de justitiabelen ontlenen aan de rechtstreekse werking van communautaire bepalingen — in casu artikel 16 van het Verdrag en artikel 10 van verordening nr. 234/68 —, worden beheerst door het nationale recht van de Lid-Staat waar die vorderingen worden ingesteld, dan wel hiervan onafhankelijk zijn en slechts door het gemeenschapsrecht kunnen worden beheerst;

11 Overwegende dat het verbod van artikel 16 van het Verdrag evenals het verbod van artikel 10 van verordening nr. 234/68 rechtstreeks werken en voor de justitiabelen rechten doen ontstaan die de nationale rechter dient te handhaven;

12 dat dientengevolge, overeenkomstig het in artikel 5 van het Verdrag neergelegde samenwerkingsbeginsel, het de nationale rechter is die wordt belast met

de zorg voor de rechtsbescherming welke voor de justitiabelen voortvloeit uit de rechtstreekse werking van gemeenschapsrechtelijke bepalingen;

13 dat het dan ook, bij ontbreken van een desbetreffende gemeenschapsregeling, een aangelegenheid is van de nationale rechtsorde van elke Lid-Staat om de bevoegde rechter aan te wijzen en de procesregels te geven voor de rechtsvorderingen met het oog op de bescherming van de rechten welke de justitiabelen aan de rechtstreekse werking van het gemeenschapsrecht ontlenen, met dien verstande dat deze regels niet ongunstiger mogen zijn dan die voor soortgelijke nationale vorderingen;

14 dat de artikelen 100-102 en 235 van het Verdrag de mogelijkheid bieden in voorkomend geval de nodige maatregelen te nemen om dispariteiten tussen de desbetreffende wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen der Lid-Staten te verhelpen, wanneer deze van zodanige aard blijken dat zij distorsies veroorzaken of de werking van de gemeenschappelijke markt schaden;

15 dat bij ontbreken van dergelijke harmonisatiemaatregelen de in het gemeenschapsrecht toegekende rechten moeten worden uitgeoefend voor de nationale rechter met inachtneming van de door het nationale recht vastgestelde vereisten;

16 dat dit slechts anders zou zijn, indien deze vereisten en termijnen het in de praktijk onmogelijk zouden maken de rechten uit te oefenen, die de nationale rechter verplicht is te handhaven;

17 dat zulks niet het geval is bij de vaststelling van redelijke beroepstermijnen op straffe van verval van rechten;

18 dat immers de vaststelling van dergelijke termijnen voor beroepen van fiscale aard de toepassing vormt van het grondbeginsel van rechtszekerheid, dat zowel de belastingplichte als de betrokken administratie beschermt;

19 dat derhalve moet worden geantwoord dat het gemeenschapsrecht in zijn huidige stand niet verbiedt dat aan de rechtzoekende die een besluit van een nationaal overheidslichaam bij de nationale rechter aanvecht wegens strijd met het gemeenschapsrecht, het laten verlopen van volgens het nationale

recht geldende beroepstermijnen wordt tegengeworpen, met dien verstande dat de procesregels voor de vordering in rechte niet ongunstiger mogen zijn dan die voor soortgelijke nationale vorderingen;

Ten aanzien van de kosten

20 Overwegende dat de kosten, door de regering van de Bondsrepubliek Duitsland en de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening hunner opmerkingen bij het Hof gemaakt, niet voor vergoeding in aanmerking kunnen komen;

21 dat de procedure ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding als een aldaar gerezen incident is te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen;

HET HOF VAN JUSTITIE,

uitspraak doende op de door het College van Beroep voor het Bedrijfsleven bij beschikking van 25 mei 1976 gestelde vraag, verklaart voor recht:

Het gemeenschapsrecht in zijn huidige stand verbiedt niet dat aan de rechtzoekende die een besluit van een nationaal overheidslichaam bij de nationale rechter aanvecht wegens strijd met het gemeenschapsrecht, het laten verlopen van volgens het nationale recht geldende beroepstermijnen wordt tegengeworpen, met dien verstande dat de procesregels voor de vordering in rechte niet ongunstiger mogen zijn dan die voor soortgelijke nationale vorderingen.

Kutscher Donner Pescatore Mertens de Wilmars

Sørensen Mackenzie Stuart O'Keeffe Bosco Touffait

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op zestien december negentienhonderdzesenzeventig.

De griffier

A. Van Houtte

De president

H. Kutscher