In zaak 85/78,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van het Bundesverwaltungsgericht, in het aldaar aanhangig geding tussen

BUNDESANSTALT FÜR LANDWIRTSCHAFTLICHE MARKTORDNUNG te Frankfurt/Main,

en

FIRMA JACOB HIRSCH & SÖHNE GMBH, te Mannheim,

om een prejudiciële beslissing inzake de uitlegging van artikel 16 van verordening nr. 19 van de Raad van 4 april 1962 houdende de geleidelijke totstandbrenging van een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector granen.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

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

advocaat-generaal: G. Reischl
griffier: A. Van Houtte

het navolgende

ARREST

Ten aanzien van de feiten

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

I — De feiten en het procesverloop

Op 16 januari 1963 diende de firma Jacob Hirsch & Söhne GmbH (hierna:

Hirsch), te Mannheim, bij de Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel (hierna: EVSt.), te Frankfurt/Main, een aanvraag in voor een certificaat voor de invoer van brouwerijgerst uit Frankrijk in de Bondsrepubliek Duitsland, overeenkomstig artikel 16, lid 1, van verordening nr. 19 van de Raad van 4 april 1962 houdende de geleidelijke totstandbrenging van een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector granen (PB 1962, blz. 933). Als leveringsdatum vermeldde zij de maand april 1963.

De EVSt. gaf het certificaat de volgende dag, 17 januari 1963, zonder enige opmerking af.

Op 8 februari 1963 deelde Hirsch de EVSt. mee dat de aanvraag betrekking had gehad op een termijntransactie en dat derhalve ingevolge artikel 2 van verordening nr. 130 van de Raad van 23 oktober 1962 houdende afwijking van artikel 17 van verordening nr. 19 met betrekking tot het van tevoren vaststellen van de heffing voor bepaalde produkten (PB 1962, blz. 2555), het invoercertificaat het heffingbedrag moest vermelden dat gold op de dag van indiening van de aanvraag.

De EVSt. wees deze klacht op 15 februari 1963 af, op grond dat geen aanvraag voor een voorfixatie van de heffing was ingediend. Op 19 maart 1963 verzocht Hirsch nogmaals om voorfixatie van de heffing, tenminste op het niveau dat na 8 februari 1963 had gegolden, maar ook dit werd op 21 maart door de EVSt. geweigerd. Daarop riep Hirsch bij brief van 5 april 1963 de nietigheid wegens dwaling in van haar aanvraag voor een invoercertificaat van 16 januari.

Op 3 juli 1963 verklaarde de EVSt. overeenkomstig artikel 7, eerste alinea, van verordening nr. 87 van de Commissie van 25 juli 1962 houdende uitvoeringsbepalingen met betrekking tot de invoer- en uitvoercertificaten voor graan en graanprodukten (BP 1962, blz. 1895), de krachtens artikel 16, lid 2, tweede zin, van verordening nr. 19 gestelde waarborg verbeurd. Nadat het door Hirsch op 8 juli ingestelde administratieve beroep tegen deze beschikking door de EVSt. was verworpen, werd het geschil voorgelegd aan het Verwaltungsgericht Frankfurt/Main, dat bij vonnis van 10 juli 1974 Hirsch in het ongelijk stelde.

In hoger beroep van Hirsch vernietigde het Hessische Verwaltungsgerichtshof bij arrest van 15 maart 1976 het vonnis van het Verwaltungsgericht en verklaarde het beroep ongegrond. Het was van oordeel dat het aan Hirsch afgegeven certificaat geen verplichting tot invoer in de maand april 1963 had geschapen, maar door Hirsch' beroep op dwaling („Anfechtung") was vervallen. Aan de voorwaarden voor de rechtsgeldigheid van deze „Anfechtung" op grond van dwaling was in casu voldaan.

De Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, de rechtsopvolgster van de EVSt., stelde op 2 juli 1976 bij het Bundesverwaltungsgericht beroep tot cassatie in van het arrest van het Hessische Verwaltungsgerichtshof. Ter ondersteuning van dit beroep stelt zij dat de erkenning van de mogelijkheid van „Anfechtung" van een aanvraag voor een invoercertificaat niet verenigbaar is met de gemeenschapsregeling volgens welke een invoercertificaat slechts onder bepaalde omstandigheden niet behoeft te worden gebruikt.

Bij beschikking van 27 januari 1978 heeft het Bundesverwaltungsgericht (VIIe Senaat) de procedure geschorst en krachtens artikel 177 EEG-Verdrag het Hof van Justitie verzocht bij wege van prejudiciële beslissing uitspraak te doen over de volgende vragen:

1. Dient de vraag of de nietigheid van een verzoek tot afgifte van een invoercertificaat als bedoeld in artikel 16, lid 1, eerste zin, van verordening nr. 19/62/EEG, kan worden ingeroepen en welke gevolgen een dergelijke inroeping heeft, naar national recht te worden beantwoord?

2. Zo neen, kan dan volgens het gemeenschapsrecht de nietigheid van een dergelijk verzoek wegens dwaling worden ingeroepen, eventueel ook dan, wanneer de dwaling onverschoonbaar is?

3. Zo ja, welke rechtsgevolgen heeft dan een dergelijke inroeping wat betreft de verbeurte van de waarborg, die de aanvrager ingevolge artikel 16, lid 2, tweede zin, van verordening nr. 19/62/EEG moet stellen, om te garanderen dat de verplichting tot invoer tijdens de geldigheidsduur van het certificaat wordt nageleefd?"

De verwijzingsbeschikking van het Bundesverwaltungsgericht is op 28 maart 1978 ingekomen ter griffie van het Hof.

Krachtens artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG zijn schriftelijke opmerkingen ingediend op 30 mei 1978 door de Commissie van de Europese Gemeenschappen, op 6 juni door de Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, verzoekster in het hoofdgeding, en op 12 juni 1978 door de firma Jacob Hirsch & Söhne GmbH, verweerster in het hoofdgeding.

Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en gehoord de advocaat-generaal, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan. Het heeft echter de partijen in het hoofdgeding verzocht vóór de mondelinge behandeling twee vragen schriftelijk te beantwoorden. Aan dit verzoek is binnen de gestelde termijn voldaan.

II — Schriftelijke opmerkingen ingedient krachtens artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG

De *Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung,* verzoekster in het hoofdgeding, merkt in hoofdzaak het volgende op:

a) De eerste vraag

Bij de uitvoering van het gemeenschapsrecht is in beginsel de toepassing van nationaal recht niet uitgesloten, althans voor zover de communautaire rechtsorde leemten vertoont of een bepaalde materie niet uitputtend regelt. Een transponering van de beginselen van het algemene Duitse administratief recht — waaronder de bepalingen van het burgerlijk recht betreffende de „Anfechtung" van wilsverklaringen van particulieren — op de gemeenschappelijke certificaat- en waarborgregeling kan derhalve slechts in aanmerking komen, indien de gemeenschapsregeling onvolledig blijkt en zich niet verzet tegen een aanvullende toepassing van nationale bepalingen met betrekking tot het inroepen van nietigheid wegens dwaling.

Blijkens de rechtspraak van het Hof dient de certificaat- en waarborgregeling te garanderen dat import- en exporttransacties waarvoor certificaten worden aangevraagd werkelijk worden uitgevoerd, teneinde een nauwkeurige kennis van de voorgenomen transacties mogelijk te maken; kennis dienaangaande en de verdere beschikbare gegevens over de marktsituatie zijn onontbeerlijk om de bevoegde gezagsorganen in staat te stellen een verantwoord gebruik te maken van de gewone en buitengewone middelen welke ter verzekering van de werking van het bij de verordening ingestelde prijzensysteem te hunner beschikking zijn gesteld; de bevoegde gezagsorganen dienen niet slechts de beschikking te hebben over statistische gegevens betreffende de marktsituatie, doch ook over nauwkeurige prognoses voor de in- en uitvoer; nu de Lid-Staten de verplichting wordt opgelegd aan iedere belanghebbende in- of uitvoercertificaten te verstrekken, zou een prognose geen enkele betekenis hebben indien de certificaten voor de houders niet de verplichting medebrachten zich dienovereenkomstig te gedragen; de op grond van de invoer- en uitvoercertificaten voor de houders bestaande verplich-

ting de voorgenomen transacties uit te voeren en voor de nakoming dier verplichting een waarborg te stellen, is een noodzakelijk en tevens passend middel om de bevoegde gezagsorganen in staat te stellen tot een zo efficiënt mogelijk interventiebeleid op de graanmarkt.

Slechts indien de uitzonderingen op de met de afgifte van een certificaat verbonden in- of uitvoerverplichting zo beperkt mogelijk blijven, levert het marktbewakingsinstrument der certificaten betrouwbare resultaten op. De gemeenschapswetgever zelf heeft dan ook de mogelijkheden voor de houder van het certificaat om van de daarmee verbonden verplichtingen te worden vrijgesteld, restrictief geregeld door slechts overmacht als vrijstellingsgrond te erkennen.

Het begrip overmacht omvat volgens de rechtspraak van het Hof niet slechts volstrekte onmogelijkheid, doch ook abnormale, buiten toedoen van de importeur of exporteur ingetreden omstandigheden, waarvan de gevolgen, alle diligentie ten spijt, slechts ten koste van onevenredig grote offers te vermijden waren geweest. Daarentegen kan er geen sprake zijn van een wegvallen van de invoerverplichting wanneer de invoer door schuld of dwaling van de importeur dan wel om redenen van zuiver commerciële aard achterwege is gebleven. Het gemeenschappelijke certificaat- en waarborgstelsel regelt derhalve op uitputtende wijze de in het hoofdgeding opgeworpen problemen; inzonderheid staat het niet toe de vrijstellingsmogelijkheden van de met het certificaat verbonden verplichting verder uit te breiden door erkenning van het recht van „Anfechtung" wegens dwaling van de certificaataanvraag.

Op de eerste vraag van het Bundesverwaltungsgericht dient derhalve te worden geantwoord dat de gemeenschapswetgever de mogelijkheden tot vrijstelling van de verplichtingen verbonden met een invoercertificaat, als bedoeld in artikel 16, lid 2, van verordening nr. 19, zelf uitputtend heeft geregeld, zodat het niet mogelijk is daarnaast nog een beroep te doen op de regels van nationaal recht betreffende het inroepen van nietigheid wegens dwaling.

b) De tweede vraag

Aangenomen echter dat het gemeenschapsrecht de particulieren de mogelijkheid zou bieden zich tegenover de administratie te beroepen op de nietigheid van een wilsverklaring wegens dwaling, dan moet deze mogelijkheid toch worden gebonden aan de beperkingen die het Duitse administratief recht ten deze kent. Inzonderheid moet het particulier belang van de burger om zich te kunnen distantiëren van zijn eigen verklaring die tot het besluit van de overheid heeft geleid, wanneer hij bij het afleggen van die verklaring op rechtens relevante wijze heeft gedwaald, worden afgewogen tegen het hoger geordende belang van het algemeen bij de instandhouding van overheidsbesluiten, althans in die gevallen waarin het op aanvraag genomen bestuursbesluit niet alleen gevolgen heeft voor de rechtspositie van de particulier, maar ook rechtstreekse gevolgen teweegbrengt voor de gemeenschap. Met betrekking tot de certificaat- en waarborgregeling heeft het Hof van Justitie uitdrukkelijk verklaard dat overwegingen die uitsluitend aan het belang en de gedragingen van bepaalde ondernemers zijn ontleend, geen voorrang kunnen hebben op een in het algemeen belang der Gemeenschap vastgestelde regeling. Daarmee is de mogelijkheid van een „Anfechtung" wegens dwaling, die niet alleen de intrekking van de aanvraag voor een certificaat ten doel heeft maar ook de vernietiging van het invoercertificaat zelf en de rechtsgevolgen ervan, uitgesloten.

Op de tweede vraag dient derhalve te worden geantwoord dat het volgens het gemeenschapsrecht niet mogelijk is de nietigheid wegens dwaling in te roepen van een aanvraag als bedoeld in artikel 16, lid 1, eerste zin, van verordening nr. 19/62.

c) De derde vraag

Het antwoord dat op de tweede vraag is gegeven, maakt een standpuntbepaling ten aanzien van de derde vraag overbodig.

Volgens de *firma Jacob Hirsch & Söhne GmbH,* verweerster in het hoofdgeding, tonen het overzicht van de voornaamste feiten en het onderzoek van de destijds toepasselijke bepalingen aan, dat zij van plan was een invoercertificaat met voorfixatie van de heffing aan te vragen en dat zij beslist geen misbruik heeft willen maken van het recht om de nietigheid in te roepen van een wilsverklaring wegens dwaling.

a) De eerste vraag

Het gemeenschapsrecht stelt de afgifte van een invoercertificaat, alsmede de voorfixatie van de heffing afhankelijk van een voorafgaand verzoek; slechts de inhoud van de aanvraag, voor zover niet reeds a priori door het doel ervan bepaald, was destijds in het nationale recht geregeld.

Het inroepen van nietigheid heeft ten doel de aanvraag ongedaan te maken; het moet derhalve evenals de indiening van de aanvraag door het gemeenschapsrecht worden geregeld. De toepassing van nationaal recht kan tot discriminaties en mededingingsdistorsies leiden. Evenals het te baat nemen van aan het nationale recht ontleende regels of begrippen ter beoordeling van de rechtsgeldigheid van handelingen van de gemeenschapsinstellingen de eenheid en het tot gelding komen van het gemeenschapsrecht aantast, mogen de handelingen waartoe dit recht de burgers van de Gemeenschap verplicht, alleen aan het gemeenschapsrecht worden getoetst. Derhalve dient de eerste vraag te worden beantwoord als volgt:

De vraag of de nietigheid van een aanvraag voor een invoervergunning als bedoeld in artikel 16, lid 1, eerste zin van verordening nr. 19/62, kan worden ingeroepen, mag niet naar nationaal recht worden beoordeeld.

b) De tweede vraag

Ofschoon in het gemeenschapsrecht een desbetreffende bepaling ontbreekt, is het niet uitgesloten te achten dat een beroep op nietigheid wegens dwaling mogelijk is. Deze rechtsfiguur immers is althans in sommige Lid-Staten bekend en wordt daar toegepast; de mogelijkheid om een wilsverklaring waarbij is gedwaald, ongedaan te maken, is een vereiste voor iedere rechtsorde.

Dat het gemeenschapsrecht in beginsel de mogelijkheid van een herroeping ex tunc van een certificaataanvraag erkent, wordt bevestigd door artikel 5, lid 3, van verordening nr. 1373/70 van de Commissie van 10 juli 1970 houdende gemeenschappelijke uitvoeringsbepalingen inzake het stelsel van invoer-, uitvoer- en voorfixatiecertificaten voor landbouwprodukten waarvoor een stelsel van gemeenschappelijke prijzen geldt (PB 1970, L 158, blz. 1), alsmede door artikel 5, lid 3, van verordening nr. 173/75 van de Commissie van 17 januari 1975 (PB 1975, L 25, blz. 10).

De gemeenschapswetgever beschouwt de inroeping van de nietigheid van een certificaataanvraag dus niet als strijdig met geest en doel van de certificaatregeling.

Het globale overzicht van de marktsituatie, dat dankzij de certificaatregeling kan worden verworven, berust enerzijds op de kennis van de daadwerkelijk verrichte im- en exporten en anderzijds op de prognose van de te verwachten im- en exporten, welke wordt gebaseerd op de aangevraagde en afgegeven certificaten. Deze prognose is onderhevig aan bepaalde fluctuaties, doordat volgens de destijds geldende bepalingen 5 % meer of minder dan de op het certificaat vermelde hoeveelheid mocht worden in- of uitgevoerd — er was dus een marge van 10 % — en de certificaten ingeval van overmacht volledig onbenut mochten blijven. De prognose kan ook op korte ter-

mijn worden bijgesteld. Terwijl de certificaten met voorfixatie, waarbij wordt verondersteld dat de invoerheffing wordt verhoogd, meestal voor de lange termijn werden genomen, worden certificaten zonder voorfixatie op korte termijn gevraagd. De autoriteiten moesten hun prognose dus iedere dag bijstellen. Het beroep op nietigheid van een in januari ingediende aanvraag voor een invoercertificaat voor april, kon de marktprognose van de bevoegde autoriteiten dus niet beïnvloeden. Een normaal en tijdig gedaan beroep op nietigheid van een aanvraag voor een certificaat zonder voorfixatie voor een invoer die eerst veel later zal plaatsvinden, is dus niet in strijd met geest en doelstelling van de certificaatregeling.

Dit geldt temeer waar, zoals in casu, de importeur niet enkel de nietigheid inroept van zijn aanvraag voor een certificaat zonder voorfixatie, maar tegelijkertijd een certificaat met voorfixatie wil aanvragen en de invoertransactie op het oorspronkelijk voorziene tijdstip wil afwikkelen. De afgifte van een certificaat mét in plaats van een certificaat zonder voorfixatie, beïnvloedt dus noch het globale overzicht van de marktsituatie, noch de prognose van de te verwachten im- en exporten.

Gelet op de zin en het doel van de certificaatregeling, doet het er weinig toe of de dwaling van degene die de nietigheid inroept, al dan niet verschoonbaar is; de vraag of de nietigheid van een reeds ingediende certificaataanvraag kan worden ingeroepen, heeft met het probleem van de verschoonbaarheid niets van doen. In elk geval heeft het interventiebureau in casu geen enkel nadeel kunnen ondervinden.

De tweede vraag dient derhalve te worden beantwoord als volgt:

De nietigheid wegens dwaling van een aanvraag voor een invoercertificaat, als bedoeld in artikel 16, lid 1, eerste zin, van verordening nr. 19/62 kan naar gemeenschapsrecht in ieder geval dan worden ingeroepen, wanneer terzelfdertijd een nieuwe aanvraag voor dezelfde invoerdata wordt aangekondigd, onverschillig of de dwaling van degene die de nietigheid inroept, al dan niet verschoonbaar is, en voor zover het interventiebureaus dat het certificaat afgeeft, daarmee een globaal overzicht van de markt behoudt.

c) De derde vraag

Door het inroepen van de nietigheid wordt de aanvraag met terugwerkende kracht ongedaan gemaakt: dan ontstaat er een situatie alsof er nooit een aanvraag is ingediend. Daar de aanvraag een conditio sine qua non is voor de afgifte van het certificaat, vervalt dit dus ex tunc; de rechten en verplichtingen die eruit voortvloeien bestaan dan niet meer. Het stellen van de waarborg dient enkel om te garanderen dat de verplichting tot invoer werkelijk wordt nagekomen binnen de geldigheidsduur van het certificaat; met de verplichting tot invoer vervalt dus ook de verplichting tot waarborgstelling, en indien de waarborg reeds is gesteld, kan zij niet worden verbeurd.

De derde vraag dient te worden beantwoord als volgt:

Wanneer het inroepen van de nietigheid van de aanvraag voor een invoercertificaat als bedoeld in artikel 16, lid 1, eerste zin, van verordening nr. 19/62, in bijzondere omstandigheden mogelijk is en rechtsgevolg heeft, kan de tot zekerheid van de naleving van de invoerverplichting gestelde waarborg niet worden verbeurd.

De *Commissie van de Europese Gemeenschappen* geeft een overzicht van de bepalingen van het gemeenschapsrecht, welke destijds van toepassing waren, en stelt dat de certificaatregeling enkel een betrouwbare prognose van de te verwachten importen (of exporten) kan geven wanneer men er zeker van kan zijn dat de certificaten slechts worden aangevraagd voor transacties die de importeur (of exporteur) werkelijk uitvoert ofwel stellig voornemens is uit te voeren.

Met betrekking tot de vragen van het Bundesverwaltungsgericht dient te worden opgemerkt dat de firma Hirsch het invoercertificaat heeft ontvangen dat zij had aangevraagd; ingevolge dit certificaat was Hirsch gerechtigd, doch ook verplicht een aangegeven hoeveelheid van het betrokken produkt binnen de geldigheidstermijn van het certificaat in te voeren. Omdat dit niet was gebeurd, was de door Hirsch tot zekerstelling van de naleving van haar verplichting gestelde waarborg na afloop van de geldigheidsduur van het certificaat van rechtswege verbeurd. Vanuit het gezichtspunt van het gemeenschapsrecht moet dus in de eerste plaats worden onderzocht of de EVSt. de dwaling waarop Hirsch zich beriep, mocht of zelfs moest beschouwen als een omstandigheid die een uitzondering op het beginsel van de verplichting tot invoer en — zo deze achterwege blijft — van de verbeurte van de waarborg kon rechtvaardigen; zo neen, dan moet vervolgens worden onderzocht of het desondanks mogelijk is om, met behulp van de aan het nationale recht ontleende rechtsfiguur van de inroeping van de nietigheid („Anfechtung") van de certificaataanvraag wegens dwaling, te bereiken dat de waarborg wordt vrijgegeven.

a) De verbeurte van de waarborg

Ingevolge artikel 8, lid 1, van verordening nr. 87 beschikte de EVSt. over een weliswaar ruime, doch geenszins onbeperkte beoordelingsvrijheid om andere dan de in artikel 8, lid 2, genoemde factoren in aanmerking te nemen, die een uitzondering op de verplichting tot invoer en de verbeurte van de waarborg bij nietnakoming daarvan konden rechtvaardigen. Artikel 8 van verordening nr. 87 beoogde een billijke afweging van belangen mogelijk te maken in de gevallen waarin omstandigheden die zich na de afgifte van het certificaat hadden voorgedaan, een tijdige nakoming van de verplichting verhinderden. Toen Hirsch stelde te hebben willen invoeren op basis van de op de dag van indiening van de aanvraag geldende heffing, en enkel te hebben vergeten de voorfixatie daarvan aan te vragen, voerde zij geen redenen aan die de daadwerkelijke invoer na de afgifte van het certificaat verhinderden, doch beriep zij zich op commerciële overwegingen op grond waarvan zij een certificaat had aangevraagd. Het certificaat staat echter volledig los van de commerciële overwegingen en prognoses op grond waarvan het wordt aangevraagd. Zou men een importeur toestaan na de indiening van zijn aanvraag alsnog te kiezen tussen de op die datum geldende heffing en de heffing die op de dag van invoer geldt, dan kan de heffing haar functie — het compenseren van de prijzen in het kader van de gemeenschappelijke marktordeningen — niet meer afdoende vervullen.

De omstandigheid dat Hirsch eerst enkele weken na afgifte van het certificaat tot de ontdekking kwam dat het bedrag van de heffing op de dag van aanvraag gunstiger voor haar was dan de later vastgestelde bedragen, kan geen grond opleveren voor een uitzondering als bedoeld in artikel 8 van verordening nr. 87. Zouden de invoercertificaten geen verplichting tot invoer opleggen en het volledig aan de houder overlaten ze al dan niet te gebruiken, dan kan geen, ook maar enigszins betrouwbaar inzicht worden verkregen in de daadwerkelijk te verwachten omvang van de invoer.

b) Het inroepen van nietigheid wegens dwaling

Het probleem van het beroep op dwaling wordt in verordening nr. 87 niet uitdrukkelijk behandeld. Wel mogen de Lid-Staten ingevolge artikel 7, lid 2, de noodzakelijke uitvoeringsmaatregelen vaststellen, onder meer met betrekking tot de verbeurte van de waarborg, maar volgens 's Hofs rechtspraak zijn met het oog op de uniforme toepassing van het gemeenschapsrecht nationale bepalingen enkel toegelaten voor zover zij noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de verorde-

ningen; deze nationale bepalingen mogen de draagwijdte van de gemeenschapsregelingen echter niet aantasten.

De toepassing van de beginselen van het Duitse recht ter zake van de „Anfechtung" wegens dwaling is echter niet in overeenstemming met letter, opzet en doel van verordening nr. 87.

Als een certificaathouder met de enkele verklaring dat hij zich heeft vergist, zich naar believen van zijn verplichtingen zou kunnen bevrijden, kan een certificaat geen, ook maar enigszins betrouwbare prognose over de te verwachten importen opleveren.

De koppeling van de afgifte van het certificaat aan een invoerverplichting waarvan de naleving door een waarborg wordt gegarandeerd, zou een lege formaliteit worden wanneer de houder de waarborg kan terugkrijgen indien hij ter rechtvaardiging van de niet-naleving van zijn verplichting slechts aanvoert dat hij bij het indienen van zijn aanvraag heeft gedwaald met betrekking tot de hoogte van de toepasselijke heffingen.

Door het beroep op nietigheid wegens dwaling toe te staan, zou men de beoordelingsvrijheid die de gemeenschapsregeling aan de bevoegde nationale instanties geeft, teniet doen en de certificaathouder in staat stellen de teruggave van de waarborg af te dwingen in gevallen waarin deze krachtens verordening nr. 87 zou moeten worden verbeurd verklaard.

c) De beantwoording van de vragen

De eerste twee vragen van het Bundesverwaltungsgericht moeten ontkennend worden beantwoord, waardoor de derde vraag zonder voorwerp geraakt.

III — Mondelinge behandeling

De Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, verzoekster in het hoofdgeding, ten deze vertegenwoordigd door A. Stockburger, advocaat te Frankfurt/Main; de firma Jacob Hirsch & Söhne GmbH, verweerster in het hoofdgeding, ten deze vertegenwoordigd door B. Festge en F. Modest, advocaten te Hamburg; en de Commissie van de Europese Gemeenschappen, ten deze vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur, P. Kalbe, hebben ter terechtzitting van 11 oktober 1978 mondelinge opmerkingen gemaakt en vragen van het Hof beantwoord.

De advocaat-generaal heeft ter terechtzitting van 9 november 1978 conclusie genomen.

Ten aanzien van het recht

1 Overwegende dat het Bundesverwaltungsgericht bij beschikking van 27 januari 1978, ingekomen ten Hove op 28 maart 1978, krachtens artikel 177 EEG-Verdrag het Hof vragen heeft gesteld betreffende de uitlegging van verordening nr. 19 van de Raad van 4 april 1962 houdende de geleidelijke totstandbrenging van een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector granen (PB 1962, blz. 933), en van verordening nr. 130 van de Raad van 23 oktober 1962 houdende afwijking van artikel 17 van de verordening nr. 19 met betrekking tot het van tevoren vaststellen van de heffing voor bepaalde produkten (PB 1962, blz. 2555), in verband met het probleem of in

het kader van de bepalingen die destijds van toepassing waren op het intracommunautaire handelsverkeer van granen, rekening mocht worden gehouden met een dwaling van de aanvrager van een invoercertificaat;

2 Overwegende dat blijkens de verwijzingsbeschikking de firma Jacob Hirsch & Söhne GmbH op 16 januari 1963 bij het Duitse interventiebureau een invoercertificaat voor een partij Franse gerst heeft aangevraagd en daarbij als leveringstermijn de maand april van hetzelfde jaar heeft opgegeven;

dat overeenkomstig de toepasselijke bepalingen de naleving van de aan het gevraagde certificaat verbonden verplichting tot invoer door middel van een bankgarantie was gewaarborgd;

dat het invoercertificaat daags na de indiening van de aanvraag, namelijk op 17 januari 1963, door het interventiebureau is afgegeven;

dat de betrokken onderneming zich drie weken na afgifte van het certificaat tot het interventiebureau heeft gewend met een verzoek om voorfixatie van de heffing op het bedrag dat gold op de dag van de aanvraag, namelijk 16 januari 1963, daarbij stellende dat zij bij het invullen van het aanvraagformulier een vergissing had begaan;

dat de onderneming, nadat het interventiebureau dit verzoek had afgewezen, bij brief van 5 april 1963 de nietigheid van haar eerste aanvraag heeft ingeroepen wegens dwaling bij het indienen ervan;

dat zij betoogt dat het op deze aanvraag verleende invoercertificaat mitsdien nietig is, en verlangt dat de door haar gestelde waarborg wordt vrijgegeven;

dat het interventiebureau zijnerzijds de waarborg verbeurd heeft verklaard nadat was vastgesteld dat de invoer waarvoor het certificaat was afgegeven, niet binnen de gestelde termijn had plaatsgevonden;

3 dat het Verwaltungsgericht Frankfurt de vordering van de betrokken onderneming tot teruggave van de waarborg, bij vonnis van 10 juli 1974 heeft afgewezen;

dat het Hessische Verwaltungsgerichtshof in hoger beroep de onderneming in het gelijk heeft gesteld, waarbij het zijn beslissing voornamelijk deed steunen op een overeenkomstige toepassing van de regels van het Duitse burgerlijk recht betreffende de „Anfechtung" van wilsverklaringen wegens dwaling;

dat het Bundesverwaltungsgericht, nadat het interventiebureau beroep tot cassatie van dit arrest had ingesteld, het Hof de volgende vragen heeft voorgelegd:

1. Dient de vraag of de nietigheid van een verzoek tot afgifte van een invoercertificaat als bedoeld in artikel 16, lid 1, eerste zin, van verordening nr. 19/62/EEG, kan worden ingeroepen en welke gevolgen een dergelijke inroeping heeft, naar nationaal recht te worden beantwoord?

2. Zo neen, kan dan volgens het gemeenschapsrecht de nietigheid van een dergelijk verzoek wegens dwaling worden ingeroepen, eventueel ook dan, wanneer de dwaling onverschoonbaar is?

3. Zo ja, welke rechtsgevolgen heeft dan een dergelijke inroeping wat betreft de verbeurte van de waarborg, die de aanvrager ingevolge artikel 16, lid 2, tweede zin, van verordening nr. 19/62/EEG moet stellen, om te garanderen dat de verplichting tot invoer tijdens de geldigheidsduur van het certificaat wordt nageleefd?

4 Overwegende dat de vragen van het Bundesverwaltungsgericht moeten worden beantwoord in het kader van het door de verordeningen nrs. 19 en 130 betreffende de ordening der markten in de sector granen ingevoerde stelsel;

5 dat bij verordening nr. 19 voor het intracommunautaire handelsverkeer een stelsel van heffingen is ingevoerd, dat volgens artikel 16 ook de afgifte van invoercertificaten omvat;

dat krachtens artikel 16, lid 2, deze certificaten worden afgegeven op voorwaarde dat een waarborg is gesteld die de naleving van de verplichting tot invoer tijdens de geldigheidsduur van het certificaat garandeert en die, ingeval de invoer niet binnen deze termijn plaatsvindt, wordt verbeurd;

dat volgens artikel 17 van verordening nr. 19 het bedrag van de heffing het bedrag is dat op de dag van invoer van toepassing is;

dat in afwijking van dit beginsel artikel 17, lid 2, het mogelijk maakte het bedrag van de heffing voor uit derde landen geïmporteerde granen van tevoren vast te stellen (het zogenoemde voorfixatiestelsel);

6 dat vervolgens bij verordening nr. 130 deze mogelijkheid is uitgebreid tot de invoer van sommige graansoorten in het intracommunautaire handelsverkeer;

dat te dien einde artikel 2 van deze verordening bepaalt dat de heffing die van toepassing is bij invoer van deze graansoorten, waaronder gerst, uit de Lid-Staten „op verzoek van de belanghebbende, dat bij de indiening van de aanvraag van het certificaat dient te worden ingediend, voor invoer die moet plaatsvinden tijdens de geldigheidsduur van dit certificaat, van tevoren (wordt) vastgesteld";

7 Overwegende dat uit een vergelijking van artikel 17 van basisverordening nr. 19 met de aangehaalde bepaling van verordening nr. 130 blijkt, dat ten deze de toepassing van de op de dag van invoer geldende heffing de algemene regel was, terwijl de voorfixatie een bijzondere gunst lijkt, die de importeur enkel op zijn uitdrukkelijk verzoek werd toegestaan;

dat het mitsdien aan de importeur stond om de nodige stappen te doen teneinde deze gunst te verkrijgen, indien dit in zijn commercieel belang was, terwijl de overheid slechts was gehouden deze gunst te verlenen wanneer daarom uitdrukkelijk werd gevraagd;

8 dat de omstandigheid dat bij iedere aanvraag van een invoercertificaat een bankgarantie moest worden gesteld, duidelijk aantoont dat de importeur zich door zijn aanvraag verbond zich nauwgezet aan de voorwaarden van het aangevraagde invoerdocument te houden;

9 Overwegende dat bij de voortdurende wijzigingen van de heffingbedragen het in aanmerking nemen van dwalingen waarop ondernemingen zich beroepen, de importeurs de mogelijkheid zou bieden om, naargelang van die wijzigingen, zich eenzijdig aan hun verplichtingen te onttrekken, waardoor de prognoses, die voor een doeltreffend beheer van de gemeenschappelijke graanmarkt onmisbaar zijn, volstrekt onbetrouwbaar zouden worden;

10 dat de omstandigheid dat de importeur zijn aanvraag niet eenzijdig ongedaan kan maken, in gevallen als de onderhavige ook geen ongerechtvaardigde hardheid is, waar het voortbestaan van een overeenkomstig de aanvraag door het interventiebureau afgegeven certificaat enkel ertoe leidt dat die heffing wordt toegepast welke op het tijdstip van invoer door de marktsituatie wordt gerechtvaardigd;

11 dat mitsdien een importeur zich in het kader van de door de verordeningen nrs. 19 en 130 ingevoerde marktordening niet erop kan beroepen dat hij met betrekking tot de keuzemogelijkheid tussen de heffing geldend op de dag van aanvraag, en die geldend op de dag van invoer, heeft gedwaald;

12 Overwegende derhalve dat in de eerste plaats moet worden geantwoord dat de vraag of de nietigheid van een verzoek tot afgifte van een invoercertificaat als bedoeld in artikel 16, lid 1, eerste zin, van verordening nr. 19 kan worden ingeroepen en welke gevolgen een dergelijke inroeping heeft, aan de hand van het gemeenschapsrecht dient te worden beslist, met inachtneming van de bij genoemde verordening, juncto verordening nr. 130, ingestelde regeling;

dat bijgevolg op de tweede vraag moet worden geantwoord dat, gelet op de bij genoemde verordeningen vastgestelde regeling, de nietigheid van een aanvraag van een invoercertificaat door de aanvrager niet kan worden ingeroepen op grond van dwaling in zijn wilsverklaring omtrent de door verordening nr. 130 geboden keuze tussen toepassing van de heffing geldend op de dag van invoer;

13 Overwegende dat door het antwoord op de tweede vraag de derde vraag zonder voorwerp is geraakt;

Ten aanzien van de kosten

14 Overwegende dat de kosten door de Commissie wegens indiening harer opmerkingen bij het Hof gemaakt, niet voor vergoeding in aanmerking kunnen komen;

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

HET HOF VAN JUSTITIE,

uitspraak doende op de door het Bundesverwaltungsgericht bij beschikking van 27 januari 1978 gestelde vragen, verklaart voor recht:

1. **De vraag of de nietigheid van een verzoek tot afgifte van een invoercertificaat als bedoeld in artikel 16, lid 1, eerste zin, van verordening nr. 19/62/EEG van de Raad van 4 april 1962 houdende de geleidelijke totstandbrenging van een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector granen, kan worden ingeroepen en welke gevolgen een dergelijke inroeping heeft, moet worden beslist aan de hand van het gemeenschapsrecht, met inachtneming van de regeling ingesteld**

bij genoemde verordening juncto verordening nr. 130 van de Raad van 23 oktober 1962 houdende afwijking van artikel 17 van verordening nr. 19 met betrekking tot het van tevoren vaststellen van de heffing voor bepaalde produkten.

2. **Gelet op de bij de verordeningen nrs. 19 en 130 van de Raad vastgestelde regeling, kan de nietigheid van een aanvraag van een invoercertificaat door de aanvrager niet worden ingeroepen op grond van dwaling in zijn wilsverklaring omtrent de door verordening nr. 130 geboden keuze tussen toepassing van de heffing geldend op de dag van aanvraag, en toepassing van de heffing geldend op de dag van invoer.**

Kutscher Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Donner Pescatore

Sørensen O'Keeffe Bosco Touffait

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op twaalf december negentienhonderdachtenzeventig.

De griffier

A. Van Houtte

De president

H. Kutscher

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL G. REISCHL VAN 9 NOVEMBER 1978 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

De procedure waarin ik thans conclusie neem, betreft de toepassing van verordening nr. 19 van 4 april 1962 houdende de geleidelijke totstandbrenging van een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector granen (PB 1962, blz. 933), en op grond daarvan vastgestelde regelingen, vooral verordening nr. 130 van de Raad houdende afwijking van artikel 17 van verordening nr. 19 met betrekking tot het van tevoren vaststellen van de heffing voor bepaalde produkten (PB 1962, blz. 2555), alsmede verordening nr. 87 van de Commissie van 25 juli 1962 houdende uitvoeringsbepalingen met betrekking tot de invoer- en uitvoercertificaten voor graan en graanprodukten.

Ingevolge verordening nr. 19 werden wegens het verschillende prijsniveau in de Lid-Staten ook heffingen toegepast in het intracommunautaire handelsverkeer. Voor de invoer uit andere Lid-Staten was een invoercertificaat vereist, dat op aanvraag werd afgegeven en enige maan-

1 — Vertaald uit het Duits.