ARREST VAN HET HOF
VAN 16 DECEMBER 1976 [1]

Rewe-Zentralfinanz eG en Rewe-Zentral AG tegen Landwirtschaftskammer für das Saarland (verzoek om een prejudiciële beslissing, ingediend door het Bundesverwaltungsgerichte)

Zaak 33-76

Samenvatting

1. *Douanerechten — Heffingen van gelijke werking — Afschaffing — Rechtstreekse werking — Subjectieve rechten — Handhaving door nationale rechter (EEG-Verdrag, art. 13; verordening nr. 159/66/EEG, art. 13)*

2. *Gemeenschapsrecht — Rechtstreekse werking — Subjectieve rechten — Handhaving door nationale rechter — Rechtsvorderingen — Regels van nationaal procesrecht — Toepassing*

1. Het verbod van artikel 13 van het Verdrag en het verbod van artikel 13 van verordening nr. 159/66/EEG werken rechtstreeks en doen voor de 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 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 die procesregels het in de praktijk onmogelijk zouden maken rechten uit te oefenen die de nationale rechter verplicht is te handhaven.

In de zaak 33-76,

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

1. REWE-ZENTRALFINANZ EG, te Keulen,

1 — Procestaal: Duits.

2. REWE-ZENTRAL AG, te Keulen,

en

LANDWIRTSCHAFTSKAMMER FÜR DAS SAARLAND, te Saarbrücken,

om een prejudiciële beslissing betreffende de artikelen 5, 9 en 13, lid 2, EEG-Verdrag,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: H. Kutscher, president, A. M. Donner en P. Pescatore, kamerpresidenten, J. Mertens de Wilmars, M. Sørensen, rechters,

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

het navolgende

ARREST

Ten aanzien van de feiten

Overwegende dat de verwijzingsbeschikking, het procesverloop en de krachtens artikel 20 van het protocol betreffende 's Hofs statuut (EEG) ingediende opmerkingen kunnen worden samengevat als volgt:

I — De feiten en het procesverloop

In 1968 betaalden de Duitse firma's Rewe-Zentralfinanz eG en Rewe-Zentral AG een heffing wegens fytosanitaire keuring van uit Frankrijk ingevoerde appelen. Bij arrest van 11 oktober 1973 (zaak 39-73, Jurispr. 1973, blz. 1039) besliste het Hof van Justitie dat die heffingen als douanerechten moesten worden aangemerkt.

In 1973 verzochten genoemde firma's de Landwirtschaftskammer für das Saarland om nietigverklaring van de heffingsbeschikkingen en terugbetaling van de betaalde bedragen vermeerderd met rente. Dit verzoek werd niet-ontvankelijk verklaard wegens overschrijding van de beroepstermijn bedoeld in artikel 58 van de Verwaltungsgerichtsordnung. Hetzelfde

lot trof het door beide firma's ingestelde beroep bij het Verwaltungsgericht Saarland en het vervolgens ingestelde hoger beroep bij het Oberverwaltungsgericht.

Rewe-Zentralfinanz en Rewe-Zentral voorzagen zich daarop in „Revision" bij het Bundesverwaltungsgericht. Overwegende dat de vraag of ook na overschrijding van door het nationale procesrecht gestelde termijnen nog tegen schending van gemeenschapsrecht kan worden opgekomen, slechts na uitlegging van het EEG-Verdrag kan worden beantwoord, heeft het Bundesverwaltungsgericht bij beschikking van 23 januari 1976 de procedure geschorst en krachtens artikel 177 EEG-Verdrag het Hof van Justitie verzocht om een prejudiciële beslissing over de navolgende vragen:

1. Indien de nationale administratie gehandeld heeft in strijd met het verbod van heffingen van gelijke werking als invoerrechten (artikelen 5, 9 en 13, lid 2, EEG-Verdrag), heeft dan de betrokken particulier naar gemeenschapsrecht aanspraak
   a) op vernietiging of intrekking van de handeling der administratie,
   b) en/of op teruggave van het betaalde, en dit ook nadat de handeling van de administratie naar nationaal procesrecht wegens het verstrijken van de beroepstermijn onaantastbaar is geworden?
2. Is dit ten minste het geval wanneer het Hof van Justitie reeds heeft vastgesteld dat in strijd met genoemd verbod is gehandeld?
3. Indien naar gemeenschapsrecht aanspraak op teruggave bestaat, moet dan over het verschuldigde rente worden betaald, en zo ja, vanaf welk tijdstip en tegen welke rentevoet?

De beschikking van het Bundesverwaltungsgericht is op 6 april 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's Rewe-Zentralfinanz en Rewe-Zentral, de Commissie van de Europese Gemeenschappen, de regering van de Bondsrepubliek Duitsland, de regering van de Italiaanse Republiek en de regering van het Verenigd Koninkrijk.

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 — Samenvatting van de schriftelijke opmerkingen

Verzoeksters in het hoofdgeding wijzen er vooreerst op dat de rechterlijke instanties van de Lid-Staten tot nog toe het Hof niet de vraag hebben voorgelegd of overheidsinstanties de in strijd met het gemeenschapsrecht geheven rechten mogen behouden wanneer tegen de heffingsbeschikkingen niet te rechter tijd is opgekomen.

In zijn arrest van 7 februari 1973 (zaak 39-72, Jurispr. 1973, blz. 101) heeft het Hof overwogen dat wanneer een Lid-Staat inbreuk maakt op een rechtstreeks toepasselijk voorschrift van gemeenschapsrecht, dit grond kan opleveren voor aansprakelijkheid van de Staat jegens de betrokken particulier. Voorts heeft het Hof in zijn arrest van 12 juli 1973 (zaak 70-72, ibid. blz. 813) overwogen dat het Verdrag daadwerkelijke opheffing van verdragsschendingen door de Lid-Staten en van de daaruit in verleden en toekomst voortvloeiende gevolgen beoogt.

Weliswaar heeft het Hof in zijn arrest van 22 januari 1976 (zaak 60-75, Jurispr. 1976, blz. 45) voor recht verklaard dat in geval van schending van het gemeenschapsrecht de Lid-Staat de gevolgen daarvan ten opzichte van de benadeelde persoon moet dragen in het kader van de nationale bepalingen betreffende de aansprakelijkheid van de Staat, maar in casu kan er niet mee worden volstaan de door overtreding van artikel 13 benadeelde

marktburger te verwijzen naar de rechtsmiddelen die het nationale recht hem in geval van ontrechtmatige overheidsdaad geeft. De redenen hiervan zijn de volgende:

a) indien de gemeenschapsnormen uit zichzelf een globale en eenvormige werking hebben en een Lid-Staat maakt inbreuk op die normen, dan is het uitgesloten dat de rechtsgevolgen van die inbreuk door het nationale recht worden geregeld. Door de particulariteiten van de verschillende nationale rechtsstelsels zou het dan immers tot een ongelijke behandeling van de onderdanen der Gemeenschap komen;

b) ook voor een effectieve rechtsbescherming en vanuit de logica van het stelsel van het Verdrag is het noodzakelijk de rechtstreeks toepasselijke communautaire bepalingen te kwalificeren als normen waaraan de particulier naar gemeenschapsrecht het recht ontleent nietigverklaring te vorderen van administratieve handelingen van de nationale overheid, waardoor op die bepalingen inbreuk is gemaakt;

c) indien de rechtsgevolgen van een inbreuk aan de hand van het nationale recht zouden moeten worden vastgesteld, zou deze slechts gedeeltelijk ongedaan worden gemaakt: zo is volgens het Duitse recht de aansprakelijkheid van de administratie (artikel 34 Grondwet juncto artikel 839 Burgerlijk Wetboek) beperkt tot inbreuken die bij de uitoefening van overheidsgezag zijn begaan. Bovendien stelt het Duits recht daarbij de voorwaarde van verwijtbaarheid.

Volgens 's Hofs arrest van 17 december 1970 (zaak 11-70, Jurspr. 1970, blz. 1125) kan tegenover het verdragsrecht, dat zijn oorsprong vindt in een autonome rechtsbron, geen beroep op een nationale rechtsregel worden gedaan, aangezien het anders zijn communautaire aard zou verliezen en de rechtsgrondslag van de Gemeenschap zelve in gevaar zou worden gebracht. De volstrekte voorrang van het gemeenschapsrecht geldt ook tegenover nationaal procesrecht (arresten van 16 februari 1974, zaak 66-73, en 12 februari 1974, zaak 146-73, Jurispr. 1974, blz. 33 en 139). Het valt niet overeen te brengen met de aard van het communautaire stelsel dat de Lid-Staten maatregelen zouden kunnen vaststellen of handhaven die het Verdrag van zijn nuttig effect kunnen beroven. De rechtskracht van het Verdrag en de toepassingshandelingen kan niet door toedoen van interne handelingen van Staat tot Staat verschillen zonder dat daardoor de werking van het communautaire stelsel wordt belemmerd en de verwezenlijking van de doelstellingen van het Verdrag in gevaar wordt gebracht.

Bijgevolg heeft de particulier niet slechts recht op terugbetaling van wat in strijd met het gemeenschapsrecht is betaald, maar ook op nietigverklaring of intrekking van de heffingsbeschikking. Naar Duits recht immers is nietigverklaring of intrekking van de heffingsbeschikking voorwaarde voor de terugbetaling.

Wat de tweede vraag van het Bundesverwaltungsgericht betreft, is het onaanvaardbaar dat de Lid-Staten slechts tot restitutie verplicht zouden zijn tot het tijdstip waarop het Hof van Justitie de toepassing van de betrokken heffing onverenigbaar met het gemeenschapsrecht heeft verklaard. Dit volgt reeds hieruit, dat het Hof van Justitie zich in het algemeen niet dáárover uitspreekt, maar in het kader van de procedure van artikel 177 over uitleggingsvragen van de nationale rechterlijke instantie.

Wat de derde vraag betreft, merken verzoekers op dat het Verdrag de daadwerkelijke opheffing verlangt van verdragsschendingen door de Lid-Staten; mitsdien omvat de door het gemeenschapsrecht gegeven rechtsvordering tot ongedaanmaking van de gevolgen van een administratieve handeling ook het recht van de benadeelde marktburger op vergoeding van renteverlies; dit recht is slechts een bijzondere vorm waarin die rechtsvordering tot uitdrukking komt.

De *Commissie* wijst erop, dat de rechtstreekse werking van artikel 13, lid 2, EEG-Verdrag niet betekent dat, nu de litigieuze verboden heffing toch is toegepast, verzoeksters in het hoofdgeding een zelfstandige actie zouden bezitten waarmee zij, los van elke materiële grondslag in het nationale recht, de terugbetaling van die heffing zouden kunnen vorderen. Artikel 13, lid 2, is niet bedoeld als een communautaire rechtsgrondslag waarop de burger een eis tot terugbetaling tegen een Lid-Staat kan doen steunen. Volgens 's Hofs vaste rechtspraak kan de vordering tot terugbetaling van zonder wettelijke grondslag ingevorderde, nationale dan wel communautaire heffingen slechts worden ingesteld overeenkomstig de wettelijke regeling van de betrokken Lid-Staat. In zaak 13-68 (Jurispr. 1968, blz. 633) heeft het bij voorbeeld beslist dat „de rechtsorde van elke Lid-Staat de bevoegde rechterlijke instantie moet aanwijzen en daartoe bedoelde rechten heeft te kwalificeren naar maatstaven van nationaal recht." Hetzelfde geldt overigens bij schadevergoedingsacties overeenkomstig artikel 215, tweede alinea, EEG-Verdrag.

Het gevolg van deze noodzaak om vorderingen tot terugbetaling op de grondslag van het nationale recht in te stellen, is stellig dat de terugbetaling afhankelijk wordt van bepalingen die van Staat tot Staat verschillen, maar zo is nu eenmaal de huidige stand van de integratie op het gebied van de individuele rechtsbescherming. Wel zijn de Lid-Staten in beginsel gehouden de uitoefening van zo een terugvorderingsrecht te vergemakkelijken, maar niettemin kan de belanghebbende zich er slechts op beroepen voor zoverre het nationale recht daartoe de mogelijkheid biedt en overeenkomstig deszelfs bepalingen.

Zou men artikel 13, lid 2, uitleggen in de zin dat het een autonoom materieel terugvorderingsrecht toekent, dan rijst de vraag hoe dit op de communautaire wetgeving gebaseerde recht zich verhoudt tot een overeenkomstig nationaal recht. Een verbod om vorderingen tot terugbetaling op nationale regelingen te doen steunen, zou in strijd zijn met 's Hofs eerdere rechtspraak betreffende de rechtstreekse werking van artikel 13, lid 2. Anderzijds zou de mogelijkheid van samenlopende rechtsvorderingen iets geheel nieuws zijn in het gemeenschapsrecht; in de praktijk zou het er stellig toe leiden dat de gemakkelijkste — dat wil zeggen aan de minst strikte voorwaarden gebonden — rechtsvordering de andere verdringt.

Er bestaan geen formeelrechtelijke communautaire bepalingen die hetzij uitdrukkelijk, hetzij vanwege hun prioritair karakter impliciet, de toepassing van nationaal procesrecht voor het onderhavige geschil uitsluiten. Maar in hoeverre verhindert artikel 13, lid 2, van het Verdrag als prioritaire materiële gemeenschapsbepaling toepassing van de Duitse Verwaltungsgerichtsordnung? Ook al beperkt het Duitse recht de mogelijkheid van terugbetaling tot een bepaalde termijn, dan nog zouden de door dit recht gesteld voorwaarden voor ontvankelijkheid en zijn termijnregeling niet aan verzoeker in het hoofdgeding kunnen worden tegengeworpen. De rechtstreekse werking van artikel 13, lid 2, zou immers betekenen dat de belanghebbende dank zij die naar haar aard prioritaire gemeenschapsbepaling de absolute en onbeperkte mogelijkheid heeft om te allen tijde een terugvorderingsactie in te stellen, waarvan de volstrekte en onvoorwaardelijke gelding, juist vanwege haar prioritair karakter, rechtens noch feitelijk mag worden belemmerd of verhinderd door enige nationale regeling van een materie waarvoor de Lid-Staten bevoegd zijn gebleven. Tegen deze conclusie moet evenwel worden ingebracht dat de aldus verwezenlijkte eenmaking van de rechtsbescherming van de particulieren ter zake van terugbetaling bij de huidige stand van het recht zou neerkomen op afschaffing van alle voorwaarden voor ontvankelijkheid en van elke termijnregeling. Zo een algemene uitsluiting van nationaal procesrecht is onverenigbaar met het in 's Hofs rechtspraak ontwik-

kelde beginsel dat ook wanneer verzoeker zijn middelen en argumenten aan het gemeenschapsrecht ontleent, de nationale rechter op basis van het nationale procesrecht moet beslissen.

Een conflict tussen gemeenschapsrecht en nationaal recht wordt voorkomen wanneer men geen absolute voorrang voor het gemeenschapsrecht opeist, doch de mogelijkheid van aanvullende toepassing van nationale bepalingen aanvaardt, dan wel deze in het communautaire rechtsstelsel integreert. Een dergelijke verwijzing naar het nationale recht kan hier indirect worden afgeleid uit de rechtspraak betreffende de rechtstreekse werking, voor zover daarbij is vastgesteld dat rechtstreeks werkende bepalingen de particulieren rechten toekennen „die de nationale rechter moet handhaven." Zolang het gemeenschapsrecht geen processuele voorschriften omvat, kan deze dat alleen doen met toepassing van zijn eigen procesrecht, en dus met inachtneming van de nationale ontvankelijkheids- en termijnregeling. De Verwaltungsgerichtsordnung gaat uit van het beginsel dat de rechtsbescherming van de particulieren ondergeschikt is aan de rechtszekerheid; dit beginsel wordt erkend in de rechtsorde van alle Lid-Staten en in ruime mate eveneens in die van de Gemeenschap. In het arrest in zaak 43-75 (Jurispr. 1976, blz. 455) zijn zelfs bepaalde termijnen aanvaard in gevallen waarin het gemeenschapsrecht ze niet uitdrukkelijk vermeldde.

Deze oplossing is stellig weinig bevredigend, aangezien de termijnen van de verschillende nationale wettelijke regelingen uiteenlopen van één maand tot dertig jaar (in dit verband kan men zich afvragen of elke Lid-Staat zelf kan uitmaken met welke aanspraak naar nationaal recht een bepaalde op het gemeenschapsrecht gebaseerde aanspraak gelijk is te stellen). Zou de Gemeenschap echter uniforme termijnen vaststellen voor vorderingen als de onderhavige, dan zou zij ook rekening moeten houden met alle andere vorderingen die op grond van het gemeenschapsrecht tegen de Lid-Staten geldend kunnen worden gemaakt, en ook andere gebieden van nationaal recht in de regeling moeten betrekken.

Aangezien het recht op terugbetaling op artikel 13, lid 2, is gebaseerd, is de tweede vraag zonder voorwerp. Het Hof zou hoogstens in dezelfde zin kunnen antwoorden als het in de reeds genoemde zaak 43-75 heeft gedaan.

Wat de derde vraag betreft, over dit onderwerp (rentevergoeding) is in het gemeenschapsrecht niets geregeld; in overeenkomstige gevallen heeft het Hof steeds naar het nationale recht verwezen. Als de hoofdvordering op het Duitse procesrecht strandt, dan is ook deze vraag zonder voorwerp.

De *Regering van de Bondsrepubliek Duitsland* merkt op dat het gemeenschapsrecht geen bepalingen bevat op het gebied van het administratieve procesrecht en de rechtsbescherming, welke de Lid-Staten bij toepassing van het materiële gemeenschapsrecht zouden moeten toepassen. Dat die bepalingen ontbreken, komt omdat — 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 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. De nationaalrechtelijke beperking bij het realiseren van communautairrechtelijke aanspraken krijgt daarmee een gemeenschapsrechtelijk karakter.

Naar Duits recht kunnen vorderingen tot nietigverklaring van onrechtmatige bestuurshandelingen, respectievelijk tot vergoeding van de bij tenuitvoerlegging dier handelingen veroorzaakte schade,

alleen worden ingesteld wanneer die handelingen als zodanig nog niet onaantastbaar zijn. Dit verklaart waarom definitief geworden overheidsbeschikkingen, die steunen op een rechtsgrondslag die achteraf door het Bundesverfassungsgericht ongrondwettig is verklaard, toch in hun bestaan onaangetast blijven.

Het feit dat de rechtspositie van particulieren eventueel van Lid-Staat tot Lid-Staat kan verschillen, is eenvoudig het gevolg van de tenuitvoerlegging van het gemeenschapsrecht door de Lid-Staten. Het in de vraag genoemde artikel 5 EEG-Verdrag verplicht de Lid-Staten weliswaar zich communautair te gedragen, maar vormt geen grond voor aanspraken van particulieren. Evenmin kan uit de „algemene rechtsbeginselen" van de Lid-Staten voor de administratieve procedure naar analogie van artikel 215, tweede alinea, EEG-Verdrag een gemeenschapsrechtelijke aanspraak op intrekking van definitief geworden bestuurshandelingen worden afgeleid. Immers, niet aangetoond is dat, in tegestelling tot de regeling in de Bondsrepubliek, in de andere Lid-Staten doorgaans wel vorderingen tot nietigverklaring van definitief geworden bestuurhandelingen worden erkend.

De *regering van de Italiaanse Republiek* stelt dat men bij gebreke van gemeenschapsbepalingen ervan dient uit te gaan dat de middelen waarmee en de wijze waarop de bescherming van de door het gemeenschapsrecht aan particulieren verleende rechten moet worden verwezenlijkt, nog steeds door het nationale recht der Lid-Staten worden geregeld.

In werkelijkheid gaat de nationale rechter blijkens de verwijzingsbeschikking uit van de veronderstelling dat bedragen die in strijd met het verbod van heffingen van gelijke werking zijn ingevorderd, moeten worden terugbetaald. Het is deze veronderstelling die moet worden getoetst, ten einde vast te stellen of, en zo ja in hoeverre, de nationale instanties verplicht zijn zulke ten onrechte ingevoerde bedragen terug te betalen. De Commissie zegt evenwel niet dat de Lid-Staten verplicht zouden zijn van de particulieren de bedragen terug te vorderen die hun zijn uitbetaald uit hoofde van subsidies waarvoor geen machtiging was verleend, of uit hoofde van exportrestituties die hoger waren dan was toegestaan. Ook voor bedragen die ingevolge een onjuiste uitlegging van gemeenschapsregelingen aan particulieren zijn betaald, is de verplichting tot terugvordering uitdrukkelijk uitgesloten. Men zou dus zeggen dat hetzelfde criterium moet gelden wanneer het erom gaat of bedragen die in strijd met het verbod van heffingen van gelijke werking zijn ingevorderd, moeten worden terugbetaald. Deze oplossing is overeenkomstig de richtlijnen die het Hof in de reeds genoemde zaak 43-75 heeft gegeven.

Geheel afgezien van de ernstige financiele consequenties voor de begroting van de verschillende Lid-Staten, zou een restitutieplicht tot ongerechtvaardigde discriminatie tussen de Lid-Staten en tussen de onderdanen van de Gemeenschap leiden, al naar gelang de mate waarin en de wijze waarop elke ter zake geldende nationale regeling de terugvordering van ten onrechte betaalde douanerechten mogelijk maakt.

Bovendien zou terugbetaling in de praktijk neerkomen op een onvoorziene vergroting van de winstmarge of althans van de bedrijfsmiddelen van de betrokken ondernemingen, aangezien de teruggevorderde bedragen reeds in aanmerking zijn genomen bij de berekening van de kosten en mitsdien in de afnemersprijzen zijn doorberekend. Terugbetaling zou dus in wezen een „subsidie" zijn en in de praktijk leiden tot beïnvloeding van de markt en tot mededingingsvoorwaarden die de gemeenschapsvoorschriften nu juist zoeken te voorkomen. Inzonderheid zou terugbetaling leiden tot een nieuwe benadeling van de exporteurs uit de andere Lid-Staten, die het feitelijke nadeel, veroorzaakt door de uit de wettelijke regeling van de invoerende Staat voort-

vloeiende verhoging van de douanelasten, reeds voor hun rekening hebben moeten nemen.

De Italiaanse regering meent derhalve dat de rechtstreekse toepasselijkheid van gemeenschapsnormen betreffende het verbod van toepassing van heffingen van gelijke werking niet kan worden ingeroepen ten aanzien van bedragen die ter zake van douanerechten zijn betaald vóórdat die rechten uitdrukkelijk als heffingen van gelijke werking zijn gekwalificeerd.

Wat in concreto de vragen van de verwijzende rechter betreft, zou het Hof kunnen antwoorden dat het recht tot terugvordering van bedragen die ter zake van heffingen van gelijke werking zijn betaald, slechts kan worden geldend gemaakt in overeenstemming met het nationale recht, zowel met betrekking tot de ontvankelijkheid in verband met termijnen, verval van recht en verjaring, als ten aanzien van de vraag of, vanaf welk tijdstip en hoeveel, rente over de terug te betalen bedragen verschuldigd is.

De *regering van het Verenigd Koninkrijk* wijst erop dat het belang van termijnen herhaaldelijk in het gemeenschapsrecht wordt erkend en dat het Hof (Tweede Kamer) ze in zaak 79-70 (Jurispr. 1971, blz. 689) van openbare orde heeft verklaard. Het kan stellig niet worden ontkend dat zij tot een beperking van subjectieve rechten kunnen leiden. De enige bevredigende oplossing is de vaststelling van een gemeenschapsregeling tot harmonisatie van de betrokken bepalingen betreffende termijnen en verjaring. Maar het onverbindend verklaren van de in het nationale recht vastgestelde termijnen zou, bij gelijktijdig ontbreken van een communautaire regeling, onzekerheid veroorzaken en de ingewikkeldheid van de administratie en de perceptiekosten van de nationale en communautaire belastingdiensten op onevenredige wijze doen toenemen.

De antwoorden die het Hof in deze zaak geeft, zullen noodzakelijkerwijs van algemene strekking zijn en gelijkelijk van toepassing op een communautair douanerecht, een landbouwheffing, de BTW of een indirecte heffing, die door de Lid-Staten overeenkomstig hun eigen wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen, doch in strijd met de desbetreffende gemeenschapsbepalingen zijn toegepast.

Overwegende dat tijdens de mondelinge behandeling op 9 november 1976 verzoeksters in het hoofdgeding, ten deze vertegenwoordigd door D. Ehle, advocaat te Keulen; de regering van de Bondsrepubliek Duitsland, ten deze vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur M. Seidel; de regering van de Italiaanse Republiek, ten deze vertegenwoordigd door A. Marzano, avvocato dello Stato; en de Commissie van de Europese Gemeenschappen, ten deze vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur P. Kalbe als gemachtigde, hun schriftelijk voorgedragen argumenten hebben toegelicht;

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

Ten aanzien van het recht

1 Overwegende dat het Bundesverwaltungsgericht bij beschikking van 23 januari 1976, ingekomen ter griffie van het Hof op 6 april daaropvolgende, krachtens artikel 177 EEG-Verdrag drie prejudiciële vragen heeft gesteld betreffende de artikelen 5, 9 en 13, lid 2, van het Verdrag;

2 dat deze vragen zijn gerezen in het kader van een geding betreffende fytosanitaire keuringsrechten door verzoekster in 1968 bij de invoer van Franse appelen betaald, welke rechten het Hof bij arrest van 11 oktober 1973 (zaak 39-73, Jurispr. 1973, blz. 1039) als heffingen van gelijke werking als invoerrechten heeft aangemerkt;

dat verweerster in het hoofdgeding het verzoek van verzoeksters om nietigverklaring van de heffingsbeschikkingen en terugbetaling van het betaalde (vermeerderd met rente) heeft afgewezen, op grond van niet-ontvankelijkheid wegens overschrijding van de termijnen gesteld in artikel 58 van de Verwaltungsgerichtsordnung;

3 Overwegende dat in de eerste plaats wordt gevraagd of, indien de nationale administratie gehandeld heeft in strijd met het verbod van heffingen van gelijke werking (artikelen 5, 9 en 13, lid 2, EEG-Verdrag), de betrokken particulier naar gemeenschapsrecht aanspraak heeft op vernietiging of intrekking van de handeling der administratie, en/of op teruggave van het betaalde, en dit ook nadat de handeling van de administratie naar nationaal procesrecht wegens het verstrijken van de beroepstermijn onaantastbaar is geworden;

dat in de tweede plaats wordt gevraagd of dit ten minste het geval is wanneer het Hof van Justitie reeds heeft vastgesteld dat in strijd met genoemd verbod is gehandeld;

dat in de derde plaats wordt gevraagd of, indien naar gemeenschapsrecht aanspraak op teruggave bestaat, over het verschuldigde rente moet worden betaald, en zo ja, vanaf welk tijdstip en tegen welke rentevoet;

Ten aanzien van de eerste vraag

4 Overwegende dat noch verweerster noch de nationale rechterlijke instantie de onrechtmatigheid van de litigieuze rechten in twijfel heeft getrokken;

dat er evenwel op dient gewezen dat de rechtstreekse werking van artikel 13, lid 2, EEG-Verdrag weliswaar eerst vanaf 1 januari 1970, na het verstrijken van de overgangsperiode, kan worden ingeroepen, doch de toepassing van bedoelde rechten reeds daarvóór onrechtmatig was ingevolge artikel 13, lid 1, van verordening nr. 159/66/EEG van de Raad van 25 oktober 1966 (PB 1966, blz. 3286), waarbij die rechten ten aanzien van groenten en fruit met ingang van 1 januari 1967 zijn afgeschaft;

5 Overwegende dat het verbod van artikel 13 van het Verdrag evenals het verbod van artikel 13 van verordening nr. 159/66/EEG rechtstreeks werkt en voor de justitiabelen rechten doet ontstaan die de nationale rechter dient te handhaven;

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;

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 ongustiger mogen zijn dan die voor soortgelijke nationale vorderingen;

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;

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;

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

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

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

6 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 tweede vraag

7 Overwegende dat de omstandigheid dat het Hof reeds schending van het Verdrag heeft vastgesteld, geen invloed heeft op het op de eerste vraag gegeven antwoord;

8 Overwegende dat door het antwoord op de eerste vraag de derde vraag zonder voorwerp is geraakt;

Ten aanzien van de kosten

9 Overwegende dat de kosten door de regering van de Bondsrepubliek Duitsland, de regering van de Italiaanse Republiek, de regering van het Verenigd Koninkrijk en de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakt, niet voor vergoeding in aanmerking kunnen komen;

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

HET HOF VAN JUSTITIE,

uitspraak doende op de vragen door het Bundesverwaltungsgericht bij zijn beschikking van 23 januari 1976 gesteld, verklaart voor recht:

1. **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 tegen-**

geworpen, met dien verstande dat de procesregels voor de vordering in rechte niet ongunstiger mogen zijn dan die voor soortgelijke nationale vorderingen.

2. De omstandigheid dat het Hof reeds schending van het Verdrag heeft vastgesteld, heeft geen invloed op het op de eerste vraag gegeven antwoord.

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

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL J.-P. WARNER VAN 30 NOVEMBER 1976 [1]

Mijnheer de president,
Mijne heren rechters,

Van deze twee prejudiciële zaken is de ene (zaak 33-76, eenvoudigheidshalve „de Duitse zaak" te noemen) krachtens artikel 177 EEG-Verdrag voorgelegd door het Bundesverwaltungsgericht, de andere (zaak 45/76, verder aan te duiden als „de Nederlandse zaak") krachtens hetzelfde artikel door het College van Beroep voor het Bedrijfsleven. In beide gevallen gaat het in wezen om dezelfde vraag: wanneer een Lid-Staat in strijd met het gemeenschapsrecht een handelsonderneming een heffing van gelijke werking als een douanerecht heeft opgelegd — hetzij bij invoer uit hetzij bij uitvoer naar een andere Lid-Staat —, kan die Lid-Staat zich dan op nationaalrechtelijke procestermijnen beroepen wanneer die onderneming in rechte terugbetaling vordert van het onrechtmatig geheven bedrag?

Verzoeksters in de Duitse zaak zijn Rewe-Zentralfinanz eG en Rewe-Zentral AG

1 — Vertaald uit het Engels.