

ARREST VAN HET HOF

22 oktober 1987 *

In zaak 314/85,

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

Foto-Frost, te Ammersbek,

en

Hauptzollamt Lübeck-Ost,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van artikel 177 EEG-Verdrag, artikel 5, lid 2, van verordening nr. 1697/79 van de Raad van 24 juli 1979 inzake de navordering van de rechten bij invoer of bij uitvoer die niet van de belastingsschuldige zijn opgeëist voor goederen welke zijn aangegeven voor een douaneregeling waaruit de verplichting tot betaling van dergelijke rechten voortvloeide (PB 1979, L 197, blz. 1), en het Protocol van 25 maart 1957 betreffende de binnenlandse handel van Duitsland en de daarmee samenhangende vraagstukken, alsmede over de geldigheid van een op 6 mei 1983 tot de Bondsrepubliek Duitsland gerichte beschikking, waarbij de Commissie heeft vastgesteld dat in een bijzonder geval moest worden overgegaan tot navordering van invoerrechten,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: Mackenzie Stuart, president; G. Bosco, J. C. Moitinho de Almeida en G. C. Rodríguez Iglesias, kamerpresidenten; T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, Y. Galmot, R. Joliet, T. F. O'Higgins en F. Schockweiler, rechters,

advocaat-generaal: G. F. Mancini

griffier: J. A. Pompe, adjunct-griffier

* Proceestaal: Duits.

gelet op de opmerkingen ingediend door:

- Foto-Frost, verzoekster in het hoofdgeding, vertegenwoordigd door H. Heemann, advocaat te Hamburg, bijgestaan door H. Frost als deskundige,
- de regering van de Bondsrepubliek Duitsland, vertegenwoordigd door M. Seidel als gemachtigde,
- de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door J. Sack, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde,

gezien het rapport ter terechtzitting zoals aangevuld na de mondelinge behandeling op 16 december 1986,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 19 mei 1987,

het navolgende

Arrest

- 1 Bij beschikking van 29 augustus 1985, ingekomen ten Hove op 18 oktober daaraanvolgende, heeft het Finanzgericht Hamburg krachtens artikel 177 EEG-Verdrag enkele prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van artikel 177 EEG-Verdrag, artikel 5, lid 2, van verordening nr. 1697/79 van de Raad van 24 juli 1979 inzake de navordering van rechten bij invoer of uitvoer (PB 1979, L 197, blz. 1), en het Protocol van 25 maart 1957 betreffende de binnenlandse handel van Duitsland en de daarmee samenhangende vraagstukken, alsook over de geldigheid van een op 6 mei 1983 tot de Bondsrepubliek Duitsland gerichte beschikking, waarbij de Commissie heeft vastgesteld dat in een bijzonder geval moest worden overgegaan tot navordering van invoerrechten.
- 2 Die vragen zijn gerezen in het kader van een geding waarin de firma Foto-Frost, te Ammersbek (Bondsrepubliek Duitsland), die zich bezig houdt met de in- en uitvoer van en de groothandel in fotografische artikelen (hierna: Foto-Frost), nietigverklaring vordert van een navorderingsnota ter zake van invoerrechten, haar

toegezonden door het Hauptzollamt Lübeck-Ost nadat de Commissie zich in haar tot de Bondsrepubliek Duitsland gerichte beschikking van 6 mei 1983 op het standpunt had gesteld, dat van die navordering niet kon worden afgezien.

3 Bij de verrichtingen waarop de navordering betrekking had, ging het om de invoer in de Bondsrepubliek Duitsland en het aldaar in het vrije verkeer brengen van prismakijkers van oorsprong uit de DDR. Foto-Frost had deze goederen gekocht bij in Denemarken en het Verenigd Koninkrijk gevestigde firma's, die ze aan haar hadden toegezonden onder de regeling voor extern communautair douanevervoer uit douane-entrepots in Denemarken en Nederland.

4 Omdat de goederen van oorsprong waren uit de DDR, hadden de bevoegde douaneautoriteiten ze aanvankelijk ingeklaard met vrijstelling van invoerrechten. Na een controle stelde het Hauptzollamt Lübeck-Ost zich echter op het standpunt, dat volgens de Duitse douanevoorschriften wel invoerrechten verschuldigd waren. Het meende evenwel, dat in casu van navordering kon worden afgezien, daar Foto-Frost voldeed aan de voorwaarden van artikel 5, lid 2, van verordening nr. 1697/79, volgens hetwelk „de bevoegde autoriteiten niet behoeven over te gaan tot navordering van het bedrag van de rechten bij invoer of bij uitvoer dat niet is geheven ten gevolge van een vergissing van de bevoegde autoriteiten zelf die de belastingschuldige redelijkerwijze niet kon ontdekken, waarbij deze laatste zijnerzijds te goeder trouw heeft gehandeld en voldaan heeft aan alle voorschriften van de geldende regeling inzake de douaneaangifte”. Blijkens de verwijzingsbeschikking was het Hauptzollamt van mening, dat Foto-Frost haar douaneaangifte juist had ingevuld en dat niet van haar kon worden verlangd dat zij de vergissing had ontdekt, vooral omdat andere douanekantoren zich bij eerdere soortgelijke verrichtingen op het standpunt hadden gesteld, dat daarover geen rechten verschuldigd waren.

Omdat het bij die rechten om een bedrag van meer dan 2 000 ecu ging, mocht ingevolge verordening nr. 1573/80 van de Commissie van 20 juni 1980 tot vaststelling van de uitvoeringsbepalingen van artikel 5, lid 2, van verordening nr. 1697/79 (PB 1980, L 161, blz. 1) het Hauptzollamt echter niet zelf beslissen om van navordering af te zien. Op verzoek van het Hauptzollamt vroeg derhalve de Bondsminister van Financiën de Commissie, op grond van artikel 6 van verordening nr. 1573/80 te beslissen of van navordering van de onderhavige rechten kon worden afgezien.

- 6 Bij een tot de Bondsrepubliek Duitsland gerichte beschikking van 6 mei 1983 wees de Commissie dit verzoek af. Zij overwoog daartoe, „dat de betrokken douanekantoren niet zelf de bepalingen inzake de binnenlandse handel van Duitsland verkeerd hebben toegepast, doch aanvankelijk enkel de verklaringen van de importeur in de aangifteformulieren zonder meer hebben aanvaard... Dit vormt echter geen beletsel voor de bevoegde autoriteiten om later over te gaan tot wijziging van het bedrag van de over de goederen geheven invoerrechten, zoals uitdrukkelijk is bepaald in artikel 10 van richtlijn 79/695/EEG van de Raad van 24 juli 1979 inzake de harmonisatie van de procedures voor het in het vrije verkeer brengen van goederen (PB 1979, L 205, blz. 19) ... Overigens had de importeur de bepalingen betreffende de binnenlandse handel van Duitsland, om toepassing waarvan hij in casu verzocht, kunnen vergelijken met de omstandigheden waaronder bedoelde invoer heeft plaatsgevonden. Dan had hij vergissingen bij de toepassing van die bepalingen kunnen vaststellen. Overigens is aangetoond, dat hij niet alle voor de douaneaangifte geldende bepalingen in acht heeft genomen.”

- 7 Op grond van deze beschikking ging het Hauptzollamt over tot de door Foto-Frost in het hoofdgeding bestreden navordering.

- 8 Foto-Frost verzocht het Finanzgericht Hamburg om opschorting van de tenuitvoerlegging van deze navordering. Het Finanzgericht willigde dit verzoek in, met de overweging, dat de betrokken verrichtingen onder de intern-Duitse handel leken te vallen en derhalve ingevolge het Protocol betreffende de binnenlandse handel van Duitsland voor vrijstelling van invoerrechten in aanmerking konden komen.

- 9 Daarop vorderde Foto-Frost voor het Finanzgericht Hamburg in de hoofdzaak nietigverklaring van de navorderingsnota. Het Finanzgericht was van oordeel, dat twijfel mogelijk was aan de geldigheid van de beschikking van de Commissie van 6 mei 1983, aangezien in casu was voldaan aan alle voorwaarden waaronder volgens artikel 5, lid 2, van verordening nr. 1697/79 van navordering kan worden afgezien. Waar echter de bestreden navorderingsnota op de beschikking van de Commissie berustte, zou zij slechts nietig kunnen worden verklaard wanneer de beschikking van de Commissie zelf ongeldig was. Daarom achtte het Finanzgericht termen aanwezig om het Hof te verzoeken om een prejudiciële beslissing over de volgende vier vragen:

- „1) Kan de nationale rechter een beschikking van de Commissie — gegeven krachtens artikel 6 van verordening nr. 1573/80 van de Commissie van 20 juni 1980 (PB 1980, L 161, blz. 1) over het niet-navorderen van invoerrechten als bedoeld in artikel 5, lid 2, van verordening nr. 1697/79 van de Raad van 24 juli 1979 (PB 1979, L 197, blz. 1) —, waarin wordt vastgesteld dat niet-navordering van invoerrechten niet gerechtvaardigd is, op haar geldigheid toetsen en eventueel in een beroep tot nietigverklaring van de invoerrechtennota beslissen dat van navordering moet worden afgezien?
- 2) Indien de nationale rechter de geldigheid van de beschikking van de Commissie niet kan toetsen, is beschikking REC 3/83 van de Commissie van 6 mei 1983 dan geldig?
- 3) Indien de nationale rechter de geldigheid van de beschikking van de Commissie wel kan toetsen, moet artikel 5, lid 2, van verordening nr. 1697/79 dan aldus worden uitgelegd, dat het machtigt tot het nemen van een discretionaire beslissing die door de rechter slechts marginaal op gebreken kan worden getoetst — en zo ja, op welke — zonder de mogelijkheid van een eigen discretionaire beslissing van de rechter, of gaat het om een machtiging tot het nemen van een billijkheidsmaatregel die door de rechter in volle omvang kan worden getoetst?
- 4) Indien niet overeenkomstig artikel 5, lid 2, van verordening nr. 1697/79 van heffing van invoerrechten kan worden afgezien, vallen dan goederen van oorsprong uit de DDR, die onder de regeling extern communautair douanevervoer via een andere Lid-Staat de Bondsrepubliek binnenkomen, onder de binnenlandse handel van Duitsland in de zin van het Protocol van 25 maart 1957 betreffende de binnenlandse handel van Duitsland en de daarmee samenhangende vraagstukken, met het gevolg dat bij invoer ervan in de Bondsrepubliek noch invoerrechten noch omzetbelasting bij invoer verschuldigd is, of moeten die rechten en die belasting worden geheven zoals bij invoer uit derde landen, met het gevolg dat overeenkomstig de douanerechtelijke bepalingen invoerrechten en overeenkomstig artikel 2, lid 2, van de Zesde BTW-richtlijn omzetbelasting bij invoer moet worden geheven?”

Voor een nadere uiteenzetting van de feiten, de toepasselijke bepalingen van gemeenschapsrecht en de opmerkingen van Foto-Frost, het Hauptzollamt Lübeck-

Ost, de regering van de Bondsrepubliek Duitsland en de Commissie wordt verwezen naar het rapport ter terechtzitting.

De eerste vraag

- 11 Met zijn eerste vraag wenst het Finanzgericht te vernemen, of het bevoegd is zelf de ongeldigheid vast te stellen van een beschikking van de Commissie zoals die van 6 mei 1983. Het twijfelt aan de geldigheid van deze beschikking, omdat het hem voorkomt, dat in casu voldaan is aan alle voorwaarden waaronder volgens artikel 5, lid 2, van verordening nr. 1697/79 van navordering kan worden afgezien. Het is echter van oordeel, dat gelet op de bevoegdheidsverdeling tussen het Hof en de nationale rechter, zoals die voortvloeit uit artikel 177 EEG-Verdrag, uitsluitend het Hof bevoegd is de ongeldigheid van handelingen van Gemeenschapsinstellingen vast te stellen.
- 12 Er zij aan herinnerd, dat het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag bevoegd is, bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen over de uitlegging van het Verdrag en door de Gemeenschapsinstellingen verrichte handelingen alsmede over de geldigheid van deze handelingen. Ingevolge de tweede alinea van artikel 177 kunnen de nationale rechterlijke instanties vragen te dien aanzien voorleggen aan het Hof, en krachtens de derde alinea zijn zij verplicht dat te doen, indien hun beslissingen volgens het nationale recht niet vatbaar zijn voor hoger beroep.
- 13 Waar artikel 177 de nationale rechterlijke instanties wier uitspraken vatbaar zijn voor hoger beroep, de mogelijkheid biedt het Hof prejudiciële vragen over uitlegging of geldigheid te stellen, geeft het geen antwoord op de vraag, of zij bevoegd zijn zelf de ongeldigheid van handelingen van de Gemeenschapsinstellingen vast te stellen.
- 14 De nationale rechterlijke instanties kunnen een onderzoek instellen naar de geldigheid van een gemeenschapshandeling en, indien zij menen dat de door partijen aangevoerde middelen van ongeldigheid ongegrond zijn, deze verwerpen door vast te stellen dat de handeling ten volle geldig is. Door zo'n uitspraak wordt het bestaan van de gemeenschapshandeling immers niet in gevaar gebracht.

- 15 Zij zijn daarentegen niet bevoegd, handelingen van de Gemeenschapsinstellingen ongeldig te verklaren. Zoals het Hof overwoog in zijn arrest van 13 mei 1981 (zaak 66/80, International Chemical Corporation, Jurispr. 1981, blz. 1191), hebben de in artikel 177 aan het Hof toegekende bevoegdheden hoofdzakelijk ten doel, een uniforme toepassing van het gemeenschapsrecht door de nationale rechterlijke instanties te verzekeren. Deze uniforme toepassing is inzonderheid geboden wanneer het gaat om de geldigheid van een gemeenschapshandeling. Verschillen van inzicht tussen de rechterlijke instanties van de Lid-Staten over de geldigheid van gemeenschapshandelingen zouden de eenheid van de communautaire rechtsorde zelf in gevaar kunnen brengen en afbreuk kunnen doen aan het fundamentele vereiste van rechtszekerheid.
- 16 De noodzakelijke samenhang van het door het Verdrag geschapen stelsel van rechtsbescherming dwingt tot dezelfde conclusie. Daarbij moet erop worden gewezen, dat het prejudiciële verzoek om beoordeling van de geldigheid van een handeling, evenals het beroep tot nietigverklaring, een vorm van wettigheidscontrole op handelingen van de Gemeenschapsinstellingen is. In zijn arrest van 23 april 1986 (zaak 294/83, „Les Verts”, Jurispr. 1986, blz. 1339) overwoog het Hof, dat „bij de artikelen 173 en 184 enerzijds en artikel 177 anderzijds het Verdrag een volledig stelsel van rechtsmiddelen en procedures in het leven heeft geroepen, waarbij het Hof het toezicht op de wettigheid van de handelingen van de instellingen is opgedragen”.
- 17 Aangezien het Hof ingevolge artikel 173 bij uitsluiting bevoegd is ter zake van nietigverklaring van een handeling van een Gemeenschapsinstelling, is het voor de samenhang van het stelsel noodzakelijk dat ook de bevoegdheid om de ongeldigheid van deze handeling vast te stellen wanneer daarop voor de nationale rechter een beroep wordt gedaan, alleen aan het Hof toekomt.
- 18 Overigens zij opgemerkt, dat het Hof het best in staat is om over de geldigheid van gemeenschapshandelingen te beslissen. De Gemeenschapsinstellingen wier handelingen in geding zijn, kunnen immers krachtens artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG in de procedure voor het Hof interveniëren om de geldigheid van die handelingen te verdedigen. Bovendien kan het Hof krachtens artikel 21, tweede alinea, van zijn Statuut-EEG de Gemeenschapsinstellingen die geen procespartij zijn, verzoeken alle inlichtingen te verstrekken die het voor de procedure noodzakelijk acht.

- 19 Hieraan moet worden toegevoegd, dat afwijkingen van de regel, dat de nationale rechter niet bevoegd is zelf de ongeldigheid van gemeenschapshandelingen vast te stellen, in het geval van een kort geding onder bepaalde omstandigheden noodzakelijk kunnen zijn; dit geval wordt in de vraag van de verwijzende rechter echter niet ter sprake gebracht.
- 20 Op de eerste vraag moet mitsdien worden geantwoord, dat de nationale rechterlijke instanties niet bevoegd zijn zelf de ongeldigheid van handelingen van de Gemeenschapsinstellingen vast te stellen.

De tweede vraag

- 21 De tweede en de derde vraag gaan uit van de veronderstelling, dat over de in geding zijnde verrichtingen inderdaad invoerrechten verschuldigd zijn. Voor het geval dat alleen het Hof bevoegd zou zijn de geldigheid van de beschikking van de Commissie te beoordelen, vraagt het Finanzgericht of deze beschikking geldig is.
- 22 Opgemerkt zij, dat artikel 5, lid 2, van verordening nr. 1697/79 drie duidelijke voorwaarden stelt waaronder de bevoegde autoriteiten van navordering kunnen afzien. Deze bepaling moet derhalve aldus worden uitgelegd, dat de belastingplichtige er recht op heeft, dat niet tot navordering wordt overgegaan wanneer aan al deze voorwaarden is voldaan.
- 23 Nu moet dus worden onderzocht, of in casu aan alle drie voorwaarden van artikel 5, lid 2, van verordening nr. 1697/79 is voldaan. Het Hof kan namelijk de feiten waarop een gemeenschapshandeling berust, verifiëren alsook de juridische kwalificaties welke de Gemeenschapsinstelling uit die feiten heeft afgeleid, wanneer in het kader van een prejudiciële verwijzing ter beoordeling van de geldigheid, de juistheid daarvan wordt betwist.
- 24 De eerste in die bepaling genoemde voorwaarde is, dat de rechten niet zijn gegeven ten gevolge van een vergissing van de bevoegde autoriteiten. Niet aanvaardbaar is in dit verband het argument van de Commissie, dat de douaneautoriteiten niet zelf een vergissing hebben begaan, doch aanvankelijk enkel de opgaven van Foto-Frost in de douaneaangifte als juist hebben beschouwd, waartoe zij krachtens

artikel 10 van richtlijn 79/695/EEG van de Raad gerechtigd waren. Wanneer de rechten zijn berekend op basis van ongecontroleerde mededelingen in de douaneaangifte, kan volgens deze bepaling de aangifte later worden gecontroleerd en het bedrag van de vastgestelde rechten worden gewijzigd. Zoals de Commissie in haar schriftelijke opmerkingen en in haar antwoord op een vraag van het Hof zelf heeft erkend, bevatte de douaneaangifte van Foto-Frost in casu alle voor de toepassing van de desbetreffende regeling vereiste feitelijke gegevens en waren deze gegevens juist. Onder deze omstandigheden konden bij de latere controle door de Duitse douaneautoriteiten geen nieuwe feiten aan het licht komen. Dat bij de invoer van de goederen geen rechten zijn geheven, moet in feite dus worden toegeschreven aan een vergissing van de douaneautoriteiten bij de aanvankelijke toepassing van de betrokken regeling.

25 De tweede voorwaarde is, dat de belastingplichtige te goeder trouw heeft gehandeld, dat wil zeggen dat hij de vergissing van de douaneautoriteiten niet zelf kon ontdekken. Dienaangaande valt op te merken, dat de ter zake kundige rechters van het Finanzgericht Hamburg in hun beschikking van 22 september 1983 inzake de opschorting van de tenuitvoerlegging, het zeer twijfelachtig hebben geacht, of over verrichtingen als de onderhavige rechten verschuldigd waren. Het Finanzgericht was van oordeel dat dergelijke verrichtingen zeer wel onder de intern-Duitse handel konden vallen en derhalve ingevolge het Protocol betreffende de binnenlandse handel van Duitsland voor vrijstelling van invoerrechten in aanmerking konden komen. In ieder geval was de situatie, zowel gelet op de rechtspraak van het Hof als op die van de nationale instanties, onduidelijk. Onder deze omstandigheden kan men zich in redelijkheid niet op het standpunt stellen, dat Foto-Frost als handelsonderneming de vergissing van de douaneautoriteiten had kunnen ontdekken, te meer omdat voor eerdere gelijksoortige transacties ook vrijstelling van rechten was verleend.

26 De derde voorwaarde is, dat de belastingplichtige heeft voldaan aan alle voorschriften van de geldende regeling inzake de douaneaangifte. Vastgesteld moet worden, dat de Commissie in antwoord op een vraag van het Hof heeft toegegeven, dat Foto-Frost, anders dan de Commissie in haar beschikking van 6 mei 1983 had gesteld, de douaneaangifte juist had ingevuld. De stukken bevatten overigens niets wat erop zou kunnen wijzen, dat dit niet het geval is geweest.

- 27 Uit het voorgaande blijkt, dat in casu alle in artikel 5, lid 2, van verordening nr. 1697/79 gestelde voorwaarden waren vervuld. Foto-Frost had er derhalve recht op, dat zou worden afgezien van navordering van de betrokken invoerrechten.
- 28 Onder deze omstandigheden is de op 6 mei 1983 tot de Bondsrepubliek Duitsland gerichte beschikking, waarbij de Commissie heeft vastgesteld dat het in een bepaald geval gerechtvaardigd was tot navordering van invoerrechten over te gaan, ongeldig.

De derde vraag

- 29 Voor het geval het wel bevoegd zou zijn zelf de beschikking van de Commissie ongeldig te verklaren, wenst het Finanzgericht met zijn derde vraag te vernemen, of de toepassing van artikel 5, lid 2, van verordening nr. 1697/79 afhangt van een discretionaire beslissing die door de nationale rechter slechts marginaal op gebreken kan worden getoetst, dan wel van een door de rechter in volle omvang te toetsen billijkheidsmaatregel.
- 30 Gezien het antwoord op de eerste en de tweede vraag, behoeft deze vraag niet te worden beantwoord.

De vierde vraag

- 31 De vierde vraag is gesteld voor het geval dat uit het antwoord op de voorgaande vragen niet blijkt, dat Foto-Frost er recht op heeft, dat van navordering wordt afgezien. Voor dat geval vraagt het Finanzgericht, of de in geding zijnde verrichtingen vallen onder de intern-Duitse handel in de zin van het Protocol betreffende de binnenlandse handel van Duitsland, hetgeen naar zijn mening zou betekenen dat er geen invoerrechten over verschuldigd zijn.
- 32 Gezien het antwoord op de tweede vraag, behoeft ook deze vraag niet te worden beantwoord.

Kosten

- 33 De kosten door de Bondsrepubliek Duitsland en de Commissie wegens indiening hunner opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

uitspraak doende op de door het Finanzgericht Hamburg bij beschikking van 29 augustus 1985 gestelde vragen, verklaart voor recht:

- 1) De nationale rechterlijke instanties zijn niet bevoegd zelf de ongeldigheid van handelingen van de Gemeenschapsinstellingen vast te stellen.
- 2) De op 6 mei 1983 tot de Bondsrepubliek Duitsland gerichte beschikking, waarbij de Commissie heeft vastgesteld dat in een bijzonder geval moest worden overgegaan tot navordering van invoerrechten, is ongeldig.

Mackenzie Stuart Bosco Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias

Koopmans Everling Bahlmann Galmot Joliet O'Higgins Schockweiler

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 22 oktober 1987.

De griffier
P. Heim

Voor de president
G. Bosco
kamerpresident