



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)

3 juli 2014*

„Invordering van douaneschuld — Beginsel van eerbiediging van rechten van verdediging — Recht om te worden gehoord — Adressaat van invorderingsbesluit die niet is gehoord door douaneautoriteiten voordat dat besluit werd genomen, maar in daaropvolgende bezwaarfase — Schending van rechten van verdediging — Vaststelling van rechtsgevolgen van schending van rechten van verdediging”

In de gevoegde zaken C-129/13 en C-130/13,

betreffende verzoeken om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Hoge Raad der Nederlanden bij beslissingen van 22 februari 2013, ingekomen bij het Hof op 18 maart 2013, in de procedures

Kamino International Logistics BV (C-129/13),

Datema Hellmann Worldwide Logistics BV (C-130/13)

tegen

Staatssecretaris van Financiën,

wijst

HET HOF (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: T. von Danwitz, kamerpresident, E. Juhász, A. Rosas (rapporteur), D. Šváby en C. Vajda, rechters,

advocaat-generaal: M. Wathelet,

griffier: M. Ferreira, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 15 januari 2014,

gelet op de opmerkingen van:

- Kamino International Logistics BV en Datema Hellmann Worldwide Logistics BV, vertegenwoordigd door B. Boersma en G. Koevoets, adviseurs,
- de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door M. Bulterman, B. Koopman en J. Langer als gemachtigden,
- de Belgische regering, vertegenwoordigd door M. Jacobs en J.-C. Halleux als gemachtigden,

* Procestaal: Nederlands.

— de Griekse regering, vertegenwoordigd door D. Kalogiros en K. Paraskevopoulou als gemachtigden,
— de Spaanse regering, vertegenwoordigd door M. J. García-Valdecasas Dorrego als gemachtigde,
— de Europese Commissie, vertegenwoordigd door F. Wilman en B.-R. Killmann als gemachtigden,
gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 25 februari 2014,
het navolgende

Arrest

- 1 De verzoeken om een prejudiciële beslissing betreffen de uitlegging van verordening (EEG) nr. 2913/92 van de Raad van 12 oktober 1992 tot vaststelling van het communautair douanewetboek (PB L 302, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 2700/2000 van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2000 (PB L 311, blz. 17; hierna: „douanewetboek”), en het beginsel van eerbiediging van de rechten van verdediging overeenkomstig het Unierecht.
- 2 Deze verzoeken zijn ingediend in het kader van gedingen tussen Kamino International Logistics BV (hierna: „Kamino”) en Datema Hellmann Worldwide Logistics BV (hierna: „Datema”), enerzijds, en de Staatssecretaris van Financiën, anderzijds, over de toepassing van het beginsel van eerbiediging van de rechten van verdediging in het kader van het douanewetboek.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

- 3 Artikel 6, lid 3, van het douanewetboek luidt:

„De schriftelijk genomen beschikkingen waarbij verzoeken niet worden ingewilligd of die ongunstige gevolgen hebben voor de personen tot wie zij zijn gericht, worden door de douaneautoriteiten met redenen omkleed. In deze beschikkingen dient melding te worden gemaakt van de mogelijkheid tot beroep als bedoeld in artikel 243.”

- 4 Titel VII van het douanewetboek, inzake de douaneschuld, bevat een hoofdstuk 3, betreffende de invordering van het bedrag van die schuld. Afdeling 1 van dat hoofdstuk 3, met als titel „Boeking en mededeling van het bedrag van de rechten aan de schuldenaar”, omvat de artikelen 217 tot en met 221 van dat wetboek.
- 5 Artikel 219, lid 1, van het douanewetboek luidt:

„1. De in artikel 218 bedoelde termijnen voor de boeking kunnen worden verlengd:

- a) hetzij om redenen die met de administratieve organisatie van de lidstaten verband houden, met name in geval van een gecentraliseerde comptabiliteit;
- b) hetzij in gevallen waarin bijzondere omstandigheden de douaneautoriteiten beletten deze termijnen na te leven.

De aldus verlengde termijnen mogen niet meer dan veertien dagen bedragen.”

6 Artikel 220, lid 1, van het douanewetboek luidt:

„Indien het bedrag aan rechten dat voortvloeit uit een douaneschuld, niet is geboekt overeenkomstig de artikelen 218 en 219 of wanneer een lager bedrag is geboekt dan het wettelijk verschuldigde bedrag, dient de boeking van het in te vorderen of aanvullend in te vorderen bedrag aan rechten te geschieden binnen een termijn van twee dagen te rekenen vanaf de datum waarop de douaneautoriteiten deze situatie hebben vastgesteld en het wettelijk verschuldigde bedrag kunnen berekenen en zij de schuldenaar kunnen aanwijzen (boeking achteraf). Deze termijn kan overeenkomstig artikel 219 worden verlengd.”

7 Artikel 221 van het douanewetboek bepaalt:

„1. Het bedrag van de rechten dient onmiddellijk na de boeking op een daartoe geëigende wijze aan de schuldenaar te worden medegedeeld.

[...]

3. De mededeling aan de schuldenaar moet plaatsvinden binnen drie jaar nadat de douaneschuld is ontstaan. Deze termijn wordt geschorst door het instellen van een beroep in de zin van artikel 243 voor de duur van de procedure van beroep.

[...]”

8 De artikelen 243 tot en met 245 van het douanewetboek maken deel uit van titel VIII van dat wetboek, met als titel „Recht op beroep”. Artikel 243 hiervan bepaalt:

„1. Iedere persoon heeft het recht beroep in te stellen tegen beschikkingen van de douaneautoriteiten die betrekking hebben op de toepassing van de douanewetgeving en die hem rechtstreeks en individueel raken.

[...]

Het beroep moet worden ingesteld in de lidstaat waar de beschikking is genomen of waar om een beschikking is verzocht.

2. Het recht op beroep kan worden uitgeoefend:

- a) in een eerste fase (bezwaar), bij de daartoe door de lidstaten aangewezen douaneautoriteit;
- b) in een tweede fase (beroep), bij een onafhankelijke instantie, die overeenkomstig de in de lidstaten geldende bepalingen, een rechterlijke instantie of een gelijkwaardig gespecialiseerd orgaan kan zijn.”

9 Artikel 244 van het douanewetboek luidt:

„Instelling van beroep heeft ten aanzien van de tenuitvoerlegging van de aangevochten beschikking geen schorsende werking.

De douaneautoriteiten schorten de tenuitvoerlegging van de aangevochten beschikking evenwel geheel of gedeeltelijk op indien zij gegronde redenen hebben om aan de overeenstemming van die beschikking met de douanewetgeving te twijfelen of indien de belanghebbende onherstelbare schade dreigt te lijden.

Indien de aangevochten beschikking tot de toepassing van rechten bij invoer of van rechten bij uitvoer leidt, dient in geval van opschorting van de tenuitvoerlegging van deze beschikking een zekerheid te bestaan of te worden gesteld. Van die eis kan evenwel worden afgezien wanneer deze, gezien de omstandigheden waarin de schuldenaar verkeert, ernstige economische of sociale moeilijkheden zou kunnen veroorzaken.”

10 Artikel 245 van het douanewetboek luidt:

„De bepalingen betreffende de tenuitvoerlegging van de beroepsprocedure worden vastgesteld door de lidstaten.”

Nederlands recht

11 Volgens artikel 4:8, lid 1, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: „Awb”) stelt een bestuursorgaan voordat het een beschikking geeft waartegen een belanghebbende die de beschikking niet heeft aangevraagd naar verwachting bedenkingen zal hebben, die belanghebbende in de gelegenheid zijn zienswijze naar voren te brengen indien a) de beschikking zou steunen op gegevens over feiten en belangen die de belanghebbende betreffen, en b) die gegevens niet door de belanghebbende zelf ter zake zijn verstrekt.

12 Artikel 4:12, lid 1, Awb luidt:

„Het bestuursorgaan kan toepassing van de artikelen 4:7 en 4:8 voorts achterwege laten bij een beschikking die strekt tot het vaststellen van een financiële verplichting of aanspraak indien:

- a. tegen die beschikking bezwaar kan worden gemaakt of administratief beroep kan worden ingesteld, en
- b. de nadelige gevolgen na bezwaar of administratief beroep volledig ongedaan kunnen worden gemaakt.”

13 Artikel 6:22 Awb luidt:

„Een besluit waartegen bezwaar is gemaakt of beroep is ingesteld, kan, ondanks schending van een geschreven of ongeschreven rechtsregel of algemeen rechtsbeginsel, door het orgaan dat op het bezwaar of beroep beslist in stand worden gelaten indien aannemelijk is dat de belanghebbenden daardoor niet zijn benadeeld.”

14 Artikel 7:2 Awb luidt:

„1. Voordat een bestuursorgaan op het bezwaar beslist, stelt het belanghebbenden in de gelegenheid te worden gehoord.

2. Het bestuursorgaan stelt daarvan in ieder geval de indiener van het bezwaarschrift op de hoogte alsmede de belanghebbenden die bij de voorbereiding van het besluit hun zienswijze naar voren hebben gebracht.”

15 Tegen administratieve besluiten kan vervolgens beroep in rechte worden ingesteld, met de mogelijkheid van hoger beroep en cassatie.

Hoofdgedingen en prejudiciële vragen

- 16 In beide hoofdgedingen heeft een douane-expediteur, te weten Kamino in zaak C-129/13 en Datema in zaak C-130/13, in opdracht van dezelfde onderneming in 2002 en 2003 aangiften ingediend voor het in het vrije verkeer brengen van bepaalde goederen, omschreven als „tuinpaviljoens/partytenten en zijwanden”. Kamino en Datema hebben deze goederen aangegeven onder post 6 601 10 00 („tuinparasols en dergelijke artikelen”) van de gecombineerde nomenclatuur en douanerechten betaald naar het bij die post behorende tarief van 4,7 %.
- 17 Na een controle door de Nederlandse douaneautoriteiten heeft de belastinginspecteur zich op het standpunt gesteld dat deze indeling onjuist was en dat de betrokken goederen moesten worden ingedeeld onder post 6 306 99 00 van de gecombineerde nomenclatuur („tenten en kampeerartikelen”), waarop een hoger douanerecht van 12,2 % van toepassing is.
- 18 Derhalve heeft de belastinginspecteur bij besluiten van 2 en 28 april 2005 op grond van de artikelen 220, lid 1, en 221, lid 1, van het douanewetboek aan Kamino respectievelijk Datema een uitnodiging tot betaling uitgereikt tot aanvullende invordering van de méér verschuldigde douanerechten.
- 19 Verzoeksters in de hoofdgedingen zijn voorafgaand aan de uitreiking van die uitnodigingen tot betaling niet in de gelegenheid gesteld te worden gehoord.
- 20 Zij hebben ieder bezwaar gemaakt tegen de hen betreffende uitnodiging bij de belastinginspecteur, die het bezwaar heeft afgewezen na onderzoek van de aangevoerde argumenten.
- 21 De door verzoeksters in de hoofdgedingen tegen die beslissingen tot afwijzing ingestelde beroepen zijn door de Rechtbank Haarlem ongegrond verklaard. In hoger beroep bevestigde het Gerechtshof Amsterdam de uitspraak van de Rechtbank Haarlem met betrekking tot de verplichting voor verzoeksters in de hoofdgedingen om te voldoen aan hun verplichtingen die voortvloeien uit de betrokken uitnodigingen tot betaling.
- 22 Daarop hebben Kamino en Datema ieder cassatieberoep ingesteld bij de Hoge Raad der Nederlanden.
- 23 In zijn verwijzingsbeslissingen herinnert de Hoge Raad der Nederlanden eraan dat het Gerechtshof Amsterdam in hoger beroep, gelet op het arrest Sopropé van het Hof (C-349/07, EU:C:2008:746), heeft geoordeeld dat de belastinginspecteur het beginsel van eerbiediging van de rechten van de verdediging had geschonden, aangezien hij de belanghebbenden niet in de gelegenheid had gesteld zich voorafgaand aan de uitreiking van de betrokken uitnodigingen tot betaling uit te laten over de elementen waarop de navordering van de douanerechten was gebaseerd.
- 24 De Hoge Raad der Nederlanden merkt niettemin op dat noch het douanewetboek noch het toepasselijke nationale recht procedurele bepalingen bevat op grond waarvan de douaneautoriteiten verplicht zouden zijn om, alvorens over te gaan tot de in artikel 221, lid 1, van het douanewetboek bedoelde mededeling van een douaneschuld, een persoon, de douaneschuldenaar, in de gelegenheid te stellen zijn standpunt kenbaar te maken met betrekking tot de elementen waarop de navordering is gebaseerd.
- 25 Daarom heeft de Hoge Raad der Nederlanden de behandeling van de zaken geschorst en het Hof de volgende, in de zaken C-129/13 en C-130/13 gelijklopende prejudiciële vragen gesteld:
 - „1) Leent het Europeesrechtelijke beginsel van eerbiediging door de administratie van de rechten van de verdediging zich voor rechtstreekse toepassing door de nationale rechter?

- 2) Indien het antwoord op vraag 1 bevestigend wordt beantwoord:
- a) moet het Europeesrechtelijke beginsel van eerbiediging door de administratie van de rechten van de verdediging aldus worden geïnterpreteerd dat het beginsel is geschonden indien de adressaat van een voorgenomen beslissing weliswaar niet is gehoord voordat de administratie jegens hem een bezwarende maatregel nam maar in een nadien volgende bestuurlijke (bezwaar)fase, die voorafgaat aan een rechtsingang bij de nationale rechter, alsnog in de gelegenheid is gesteld te worden gehoord?
 - b) worden de rechtsgevolgen van schending door de administratie van het Europeesrechtelijke beginsel van eerbiediging van de rechten van de verdediging bepaald door het nationale recht?
- 3) Indien het antwoord op vraag 2b ontkennend is: welke omstandigheden kan de nationale rechter bij het bepalen van de rechtsgevolgen in aanmerking nemen, en met name kan hij in aanmerking nemen of aannemelijk is geworden dat de procedure zonder de schending door de administratie van het Europeesrechtelijke beginsel van eerbiediging van de rechten van de verdediging een andere afloop zou hebben gehad?"
- 26 Bij beschikking van de president van het Hof van 24 april 2013 zijn de zaken C-129/13 en C-130/13 gevoegd voor de schriftelijke en de mondelinge behandeling alsmede voor het arrest.

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste vraag

- 27 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of op het beginsel van eerbiediging door de administratie van de rechten van de verdediging en het daaruit voortvloeiende recht van eenieder om te worden gehoord alvorens een besluit wordt genomen dat zijn belangen op nadelige wijze kan beïnvloeden, zoals die gelden in het kader van het douanewetboek, door particulieren rechtstreeks een beroep kan worden gedaan voor de nationale rechter.
- 28 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat de eerbiediging van de rechten van de verdediging een algemeen beginsel van Unierecht vormt waarvan het recht om in elke procedure te worden gehoord integraal deel uitmaakt (arresten Sopropé, EU:C:2008:746, punten 33 en 36, en M., C-277/11, EU:C:2012:744, punten 81 en 82).
- 29 Het recht om in elke procedure te worden gehoord is thans niet alleen verankerd in de artikelen 47 en 48 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, die garanderen dat de rechten van de verdediging en het recht op een eerlijk proces in het kader van elke gerechtelijke procedure worden geëerbiedigd, maar ook in artikel 41 daarvan, dat het recht op behoorlijk bestuur waarborgt. Artikel 41, lid 2, van het Handvest bepaalt dat dit recht op behoorlijk bestuur met name het recht van eenieder behelst om te worden gehoord voordat jegens hem een voor hem nadelige individuele maatregel wordt genomen (arrest M., EU:C:2012:744, punten 82 en 83). Het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, dat op 1 december 2009 in werking is getreden, is als zodanig echter niet van toepassing op de procedures die hebben geleid tot de uitnodigingen tot betaling van 2 en 28 april 2005 (zie naar analogie arrest Sabou, C-276/12, EU:C:2013:678, punt 25).

- 30 Dat beginsel, dat van toepassing is wanneer de administratie voornemens is een bezwarend besluit ten opzichte van een bepaalde persoon vast te stellen (arrest Sopropé, EU:C:2008:746, punt 36), vereist dat de adressaten van besluiten die hun belangen aanmerkelijk raken, in staat worden gesteld naar behoren hun standpunt kenbaar te maken over de elementen waarop de administratie haar besluit wil baseren (arrest Sopropé, EU:C:2008:746, punt 37).
- 31 Deze verplichting rust op de administratieve overheden van de lidstaten wanneer zij besluiten nemen die binnen de werkingssfeer van het Unierecht vallen, ook al voorziet de toepasselijke regeling niet uitdrukkelijk in een dergelijke formaliteit (zie arresten Sopropé, EU:C:2008:746, punt 38; M., EU:C:2012:744, punt 86, en G. en R., C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, punt 32).
- 32 In de hoofdgedingen voorziet noch het douanewetboek noch de toepasselijke nationale wettelijke regeling in het kader van een procedure tot navordering van invoerrechten in een recht om te worden gehoord door de bevoegde douaneautoriteit voordat de uitnodigingen tot betaling worden verzonden. Aangezien het gaat om een procedure inzake de navordering van douanerechten en derhalve om een besluit dat binnen de werkingssfeer van het Unierecht valt, staat voorts vast dat het beginsel van eerbiediging van de rechten van de verdediging van toepassing is op de lidstaten.
- 33 Ten slotte heeft het Hof in punt 44 van het arrest in de zaak Sopropé (EU:C:2008:746), waarin het zich diende uit te spreken over de verenigbaarheid met de eisen van het beginsel van eerbiediging van de rechten van de verdediging van een in het nationale recht gestelde termijn van acht tot vijftien dagen voor de belastingplichtige om zijn recht uit te oefenen om te worden gehoord vóór de vaststelling van een invorderingsbesluit, erop gewezen dat wanneer een nationale regeling een termijn vaststelt voor de indiening van de opmerkingen van de belanghebbenden, de nationale rechter, naar behoren rekening houdend met de gegevens van de zaak, zich ervan dient te vergewissen of die termijn beantwoordt aan de specifieke situatie van de betrokken persoon of onderneming en hun, met inachtneming van het doeltreffendheidsbeginsel, de mogelijkheid heeft geboden om hun rechten van verdediging uit te oefenen.
- 34 Uit de voorgaande overwegingen volgt niet alleen dat de nationale bestuursorganen verplicht zijn om de rechten van de verdediging te eerbiedigen wanneer zij besluiten nemen die binnen de werkingssfeer van het Unierecht vallen, maar ook dat de belanghebbenden zich voor de nationale rechter rechtstreeks op de eerbiediging ervan moeten kunnen beroepen.
- 35 Bijgevolg moet op de eerste vraag worden geantwoord dat op het beginsel van eerbiediging door de administratie van de rechten van de verdediging en het daaruit voortvloeiende recht van eenieder om te worden gehoord alvorens een besluit wordt genomen dat zijn belangen op nadelige wijze kan beïnvloeden, zoals die gelden in het kader van het douanewetboek, door particulieren rechtstreeks een beroep kan worden gedaan voor de nationale rechter.

Tweede vraag, sub a

- 36 Met zijn tweede vraag, sub a, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of het beginsel van eerbiediging van de rechten van de verdediging en in het bijzonder het recht van eenieder om te worden gehoord voordat jegens hem een voor hem nadelige individuele maatregel wordt genomen, aldus moeten worden uitgelegd dat de rechten van de verdediging van de adreassaet van een in een procedure tot navordering van invoerrechten op grond van het douanewetboek vastgestelde uitnodiging tot betaling worden geschonden indien die adreassaet door de administratie niet is gehoord voordat het besluit wordt genomen, ook al kan hij zijn standpunt kenbaar maken tijdens een latere administratieve bezwaarfase.

- 37 Voor de beantwoording van die vraag zij allereerst herinnerd aan het doel dat met het beginsel van eerbiediging van de rechten van de verdediging wordt nagestreefd, in het bijzonder met betrekking tot het recht om te worden gehoord.
- 38 Volgens het Hof heeft de regel dat aan de adressaat van een bezwarend besluit de gelegenheid moet worden gegeven om zijn opmerkingen kenbaar te maken voordat dit besluit wordt genomen, tot doel de bevoegde autoriteit in staat te stellen naar behoren rekening te houden met alle relevante elementen. Hij beoogt met name, ter verzekering van de effectieve bescherming van de betrokken persoon of onderneming, deze laatsten in staat te stellen om een vergissing te corrigeren of individuele omstandigheden aan te voeren die ervoor pleiten dat het besluit wordt genomen, niet wordt genomen of dat in een bepaalde zin wordt besloten (arrest Sopropé, EU:C:2008:746, punt 49).
- 39 Volgens vaste rechtspraak waarborgt het recht om te worden gehoord dat eenieder in staat wordt gesteld naar behoren en daadwerkelijk zijn standpunt kenbaar te maken in het kader van een administratieve procedure en alvorens een besluit wordt genomen dat zijn belangen op nadelige wijze kan beïnvloeden (zie arrest M., EU:C:2012:744, punt 87 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Zoals vermeld in punt 31 van het onderhavige arrest moet dat recht worden geëerbiedigd, ook al voorziet de toepasselijke regeling niet uitdrukkelijk in een dergelijke formaliteit (zie arrest G. en R., EU:C:2013:533, punt 32 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 40 Dienaangaande staat vast dat in de hoofdgedingen de adressaten van de uitnodigingen tot betaling niet voorafgaand aan de vaststelling van de voor hen bezwarende besluiten zijn gehoord.
- 41 Bijgevolg moet de vaststelling van de uitnodigingen tot betaling op grond van de artikelen 220, lid 1, en 221, lid 1, van het douanewetboek en volgens de administratieve procedure krachtens een nationale wettelijke regeling als in de hoofdgedingen tot uitvoering van artikel 243 van het douanewetboek, worden geacht een beperking in te houden van het recht van de adressaten van die uitnodigingen tot betaling om te worden gehoord.
- 42 Het is echter eveneens vaste rechtspraak dat de grondrechten, waaronder de eerbiediging van de rechten van de verdediging, geen absolute gelding hebben, maar beperkingen kunnen bevatten, mits deze werkelijk beantwoorden aan de doeleinden van algemeen belang die met de betrokken maatregel worden nagestreefd, en, het nagestreefde doel in aanmerking genomen, niet zijn te beschouwen als een onevenredige en onduldbare ingreep, waardoor de gewaarborgde rechten in hun kern worden aangetast (arresten G. en R., EU:C:2013:533, punt 33, en *Texdata Software*, C-418/11, EU:C:2013:588, punt 84).
- 43 Onderzocht moet worden of in een context als in de hoofdgedingen de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde beperking van het recht om te worden gehoord kan worden gerechtvaardigd in het licht van de in het vorige punt aangehaalde rechtspraak.
- 44 De Nederlandse regering stelt dat, indien het Hof zou oordelen dat de nationale autoriteiten in geval van navordering in principe de belanghebbenden moeten horen voordat een uitnodiging tot betaling wordt verzonden, er gerechtvaardigde redenen zijn om van deze regel af te wijken. De belanghebbende horen voordat een uitnodiging tot betaling wordt verzonden, is met name niet verenigbaar met de verplichte regels van boeking en inning uit het douanewetboek. Wegens de in het douanewetboek gestelde termijnen is het van belang dat de douaneautoriteiten, zodra zij de douaneschuld hebben kunnen vaststellen, die schuld kunnen boeken en de uitnodiging tot betaling zo spoedig mogelijk kunnen verzenden. Het nagestreefde algemeen belang bestaat in een administratieve vereenvoudiging en een efficiënt beheer van de procedure. Wegens het zeer grote aantal uitnodigingen tot betaling zou het niet doeltreffend zijn om de belanghebbenden vooraf te horen.
- 45 Voorts betoogt die regering dat, rekening houdend met alle kenmerken van de betrokken nationale administratieve procedure, doordat de belanghebbenden niet voorafgaand aan de vaststelling van een uitnodiging tot betaling worden gehoord, de rechten van de verdediging niet in hun kern worden

aangetast, aangezien de adressaten van de uitnodigingen tot betaling krachtens artikel 7:2 Awb in de gelegenheid worden gesteld te worden gehoord in een latere procedure, bij het bezwaar tegen die uitnodigingen. Aangezien met dat bezwaar dezelfde rechtsgevolgen kunnen worden bereikt en het bezwarende element kan worden uitgesteld, blijft de kern van het beginsel van eerbiediging van de rechten van de verdediging, het betwisten van een bepaalde beschikking, zonder schade, overeind.

- 46 In dit verband moet rekening worden gehouden met de in het douanewetboek gestelde termijnen voor de boeking achteraf van de rechten die voortvloeien uit een douaneschuld en voorts met de kenmerken van de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde administratieve procedure.
- 47 Wat in de eerste plaats de in het douanewetboek gestelde termijnen betreft, artikel 220, lid 1, van dat wetboek bepaalt dat indien het bedrag aan rechten dat voortvloeit uit een douaneschuld, niet is geboekt overeenkomstig de artikelen 218 en 219 van het douanewetboek of wanneer een lager bedrag is geboekt dan het wettelijk verschuldigde bedrag, de boeking van het in te vorderen of aanvullend in te vorderen bedrag aan rechten dient te geschieden binnen een termijn van twee dagen, te rekenen vanaf de datum waarop de douaneautoriteiten deze situatie hebben vastgesteld en het wettelijk verschuldigde bedrag kunnen berekenen en zij de schuldenaar kunnen aanwijzen. Deze termijn kan overeenkomstig artikel 219 van dat wetboek in bijzondere omstandigheden worden verlengd, maar mag niet meer dan veertien dagen bedragen. Artikel 221 van het douanewetboek voegt hieraan toe dat het bedrag van de rechten onmiddellijk na de boeking aan de schuldenaar dient te worden medegedeeld.
- 48 Volgens de Nederlandse regering is een dergelijke dwingende termijn van twee dagen moeilijk verenigbaar met de verplichting om de belanghebbende te horen voordat een uitnodiging tot betaling wordt verzonden.
- 49 Dienaangaande zij echter opgemerkt dat het Hof zich in de arresten Commissie/Spanje (C-546/03, EU:C:2006:132) en Commissie/Italië (C-423/08, EU:C:2010:347) reeds heeft uitgesproken over de verplichting voor de lidstaten tot inachtneming van de in artikel 220, lid 1, van het douanewetboek gestelde termijn voor de boeking achteraf van het bedrag aan rechten dat voortvloeit uit een douaneschuld, in niet-nakomingszaken waarin de betrokken lidstaten, in een poging tot rechtvaardiging van de niet-inachtneming van die termijn die had geleid tot een vertraging bij het ter beschikking stellen van eigen middelen van de Europese Gemeenschap, zich hadden beroepen op de verplichting tot eerbiediging van de rechten van de verdediging van degenen die de douanerechten verschuldigd zijn.
- 50 In punt 33 respectievelijk 45 van de arresten Commissie/Spanje (EU:C:2006:132) en Commissie/Italië (EU:C:2010:347) heeft het Hof immers een onderscheid gemaakt tussen, enerzijds, de betrekkingen tussen de lidstaten en de Europese Unie en, anderzijds, de betrekkingen tussen degene die de douanerechten verschuldigd is en de nationale douaneautoriteiten, in het kader waarvan de rechten van de verdediging moeten worden geëerbiedigd.
- 51 Zo heeft het Hof geoordeeld dat het beginsel van de eerbiediging van de rechten van de verdediging, ofschoon het met name in een navorderingsprocedure van toepassing is in de betrekkingen tussen een belastingplichtige en een lidstaat, in de betrekkingen tussen de lidstaten en de Unie daarentegen niet tot gevolg kan hebben dat het een lidstaat is toegestaan voorbij te gaan aan zijn verplichting om binnen de in de Unieregeling gestelde termijnen het Unierecht op de eigen middelen vast te stellen (arresten Commissie/Spanje, EU:C:2006:132, punt 33, en Commissie/Italië, EU:C:2010:347, punt 45).
- 52 Voorts zij benadrukt dat, zoals de Europese Commissie ter terechtzitting heeft opgemerkt, de in artikel 220, lid 1, van het douanewetboek gestelde termijn van twee dagen voor de boeking van het bedrag aan rechten dat voortvloeit uit een douaneschuld, volgens artikel 219 van dat wetboek kan worden verlengd. Volgens lid 1, sub b, van deze laatste bepaling kan de termijn voor de boeking met name worden verlengd – zonder evenwel meer dan veertien dagen te mogen bedragen – in gevallen waarin bijzondere omstandigheden de douaneautoriteiten beletten die termijn na te leven.

- 53 Ten slotte heeft het Hof in punt 46 van het arrest Commissie/Italië (EU:C:2010:347) voorts eraan herinnerd dat de boeking en de mededeling van de verschuldigde douanerechten alsook de boeking van de eigen middelen de schuldenaar niet beletten om op grond van de artikelen 243 en volgende van het douanewetboek de hem opgelegde verplichting met alle mogelijke argumenten te betwisten.
- 54 Wat in de tweede plaats de vraag betreft of de rechten van de verdediging van de belanghebbenden in de hoofdgedingen zijn geëerbiedigd wanneer zij hun standpunt pas in het kader van de bezwaarprocedure kenbaar hebben kunnen maken, zij eraan herinnerd dat het algemeen belang van de Unie en met name het belang dat zij heeft bij een snelle inning van haar eigen middelen, vereisen dat de controles onverwijld en doeltreffend kunnen worden uitgevoerd (arrest Sopropé, EU:C:2008:746, punt 41).
- 55 Voorts volgt uit de rechtspraak van het Hof dat de belanghebbenden achteraf horen in het kader van een beroep tegen een afwijzend besluit, onder bepaalde voorwaarden de eerbiediging kan verzekeren van het recht om te worden gehoord (zie naar analogie arrest Texdata Software, EU:C:2013:588, punt 85).
- 56 Volgens artikel 243, lid 1, van het douanewetboek heeft iedere persoon het recht beroep in te stellen tegen beschikkingen van de douaneautoriteiten op grond van de douanewetgeving die hem rechtstreeks en individueel raken. Zoals de verwijzende rechter en de Commissie benadrukken, heeft instelling van beroep uit hoofde van artikel 243 van het douanewetboek volgens artikel 244, eerste alinea, van dat wetboek ten aanzien van de tenuitvoerlegging van de aangevochten beschikking in principe echter geen schorsende werking. Aangezien dat beroep geen schorsende werking heeft, staat het niet in de weg aan de onmiddellijke tenuitvoerlegging van die beschikking. Artikel 244, tweede alinea, van het douanewetboek staat de douaneautoriteiten evenwel toe de tenuitvoerlegging van die beschikking geheel of gedeeltelijk op te schorten indien zij redenen hebben om aan de overeenstemming van de aangevochten beschikking met de douanewetgeving te twijfelen of indien de belanghebbende onherstelbare schade dreigt te lijden. Voorts moet ingevolge artikel 244, derde alinea, van het douanewetboek in dat geval een zekerheid worden gesteld.
- 57 Zoals blijkt uit artikel 245 van het douanewetboek worden de bepalingen betreffende de tenuitvoerlegging van de beroepsprocedure vastgesteld door de lidstaten.
- 58 De in de hoofdgedingen aan de orde zijnde administratieve procedure wordt geregeld door de Awb. Ingevolge artikel 4:8 Awb stellen bestuursorganen voordat zij een beschikking geven waartegen een belanghebbende die de beschikking niet heeft aangevraagd, bedenkingen zou kunnen hebben, die belanghebbende in principe in de gelegenheid zijn zienswijze naar voren te brengen met betrekking tot de voorgenomen beschikking.
- 59 Volgens artikel 4:12 Awb kan dit beginsel echter niet van toepassing zijn bij beschikkingen van financiële aard indien tegen een dergelijke beschikking bezwaar kan worden gemaakt of administratief beroep kan worden ingesteld, en voorts de nadelige gevolgen van die beschikking na bezwaar of administratief beroep tegen die beschikking volledig ongedaan kunnen worden gemaakt.
- 60 Die bepaling is toegepast in de hoofdgedingen.
- 61 Voordat zij een beroep in rechte konden instellen met een mogelijkheid van hoger beroep en cassatie hebben de belanghebbenden immers de mogelijkheid gehad om bezwaar te maken bij de autoriteit die de beschikking heeft gegeven, en overeenkomstig artikel 7:2 Awb om te worden gehoord in het kader van dat bezwaar.
- 62 Voorts blijkt uit de opmerkingen van de Nederlandse regering dat dit bezwaar plaatsvindt op basis van wettelijke voorschriften en relevante feiten zoals deze zich manifesteren op het tijdstip waarop het besluit op bezwaar wordt genomen, zodat de nadelige gevolgen van het oorspronkelijke besluit na

afloop van de bezwaarprocedure ongedaan kunnen worden gemaakt. In casu kunnen de eventuele nadelige gevolgen van uitnodigingen tot betaling als in de hoofdgedingen achteraf ongedaan worden gemaakt, aangezien betaling kan worden uitgesteld in geval van bezwaar en de uitnodiging tot betaling kan worden geschorst in afwachting van de uitkomsten van bezwaar (en beroep) krachtens de nationale regels.

- 63 Ter terechtzitting heeft de Nederlandse regering er echter op gewezen dat de opschorting van de uitvoering van de uitnodiging tot betaling niet automatisch geschiedt, doch dat de adressaat van de aangevochten uitnodiging tot betaling er in het bezwaarschrift om moet verzoeken. Die regering heeft voorts gesteld dat de opschorting in de regel wordt toegekend en dat in die principiële toekenning is voorzien bij een ministeriële circulaire.
- 64 Derhalve heeft de bezwaarprocedure niet tot gevolg dat de tenuitvoerlegging van het bezwarend besluit automatisch wordt opgeschort en dat dit besluit onmiddellijk buiten toepassing wordt gesteld.
- 65 Uit het arrest *Texdata Software* (EU:C:2013:588, punt 85) volgt dat dit laatste kenmerk van zeker belang kan zijn bij het onderzoek of de beperking van het recht om voorafgaand aan de vaststelling van een bezwarend besluit te worden gehoord, eventueel gerechtvaardigd is.
- 66 Zo heeft het Hof in dat arrest geoordeeld dat de oplegging van een dwangsom zonder voorafgaande ingebrekestelling noch mogelijkheid om te worden gehoord vóór de sanctie wordt opgelegd, de wezenlijke inhoud van het betrokken grondrecht niet kan aantasten aangezien door de instelling van het met redenen omkleed beroep tegen de dwangsombeschikking deze beschikking onmiddellijk buiten toepassing wordt gesteld en een gewone procedure op gang wordt gebracht waarin het recht om te worden gehoord kan worden geëerbiedigd (arrest *Texdata Software*, EU:C:2013:588, punt 85).
- 67 Uit de in het vorige punt aangehaalde rechtspraak kan echter niet worden afgeleid dat wanneer een belanghebbende niet voorafgaand aan de vaststelling van een uitnodiging tot betaling wordt gehoord, het maken van bezwaar of instelling van administratief beroep tegen die uitnodiging tot betaling noodzakelijkerwijs tot gevolg moet hebben dat de uitvoering van die uitnodiging tot betaling automatisch wordt opgeschort om de eerbiediging te verzekeren van het recht om te worden gehoord in het kader van dat bezwaar of beroep.
- 68 Gelet op het in punt 54 van het onderhavige arrest vermelde algemeen belang van de Unie bij een snelle inning van haar eigen middelen, bepaalt artikel 244, tweede alinea, van het douanewetboek dat instelling van beroep tegen een uitnodiging tot betaling slechts tot gevolg heeft dat de uitvoering van die uitnodiging wordt opgeschort, indien er redenen zijn om aan de overeenstemming van de aangevochten beschikking met de douanewetgeving te twijfelen of indien de belanghebbende onherstelbare schade dreigt te lijden.
- 69 Er zij aan herinnerd dat bepalingen van Unierecht als die van het douanewetboek volgens vaste rechtspraak moeten worden uitgelegd op basis van de grondrechten, die volgens vaste rechtspraak integrerend deel uitmaken van de algemene rechtsbeginselen waarvan het Hof de eerbiediging verzekert (zie in die zin arresten *Österreichischer Rundfunk e.a.*, C-465/00, C-138/01 en C-139/01, EU:C:2003:294, punt 68, en *Google Spain en Google*, C-131/12, EU:C:2014:317, punt 68).
- 70 Bijgevolg moeten de nationale bepalingen ter uitvoering van de in artikel 244, tweede alinea, van het douanewetboek vastgelegde voorwaarden voor de opschorting van de tenuitvoerlegging wanneer de belanghebbende niet vooraf wordt gehoord, verzekeren dat die voorwaarden, namelijk het bestaan van redenen om aan de overeenstemming van de aangevochten beschikking met de douanewetgeving te twijfelen of het gevaar dat de belanghebbende onherstelbare schade lijdt, niet eng worden toegepast of uitgelegd.

- 71 In de hoofdgedingen wordt de uitvoering van de uitnodigingen tot betaling in geval van bezwaar opgeschort op grond van een ministeriële circulaire. Het staat aan de verwijzende rechter om na te gaan of die circulaire van dien aard is dat de adressaten van uitnodigingen tot betaling wanneer zij niet vooraf worden gehoord, de opschorting van de uitvoering van die uitnodigingen tot de eventuele herziening ervan kunnen verkrijgen, zodat sprake is van een effectief recht op die opschorting van uitvoering.
- 72 In ieder geval mag de nationale administratieve procedure tot uitvoering van artikel 244, tweede alinea, van het douanewetboek die opschorting niet beperken indien er redenen zijn om aan de overeenstemming van de aangevochten beschikking met de douanewetgeving te twijfelen of indien de belanghebbende onherstelbare schade dreigt te lijden.
- 73 Bijgevolg moet op de tweede vraag, sub a, worden geantwoord dat het beginsel van eerbiediging van de rechten van de verdediging en in het bijzonder het recht van eenieder om te worden gehoord voordat jegens hem een voor hem nadelige individuele maatregel wordt genomen, aldus moeten worden uitgelegd dat wanneer de adreassaar van een in een procedure tot navordering van invoerrechten op grond van het douanewetboek vastgestelde uitnodiging tot betaling niet voorafgaand aan de vaststelling van dat besluit is gehoord door de administratie, zijn rechten van de verdediging worden geschonden, ook al kan hij zijn standpunt kenbaar maken tijdens een latere administratieve bezwaarfase, indien de nationale regeling de adressaten van die uitnodigingen niet toestaat, wanneer zij niet vooraf worden gehoord, de opschorting van de uitvoering van die uitnodigingen tot de eventuele herziening ervan te verkrijgen. Dat is in ieder geval zo indien de nationale administratieve procedure tot uitvoering van artikel 244, tweede alinea, van het douanewetboek die opschorting beperkt wanneer er redenen zijn om aan de overeenstemming van de aangevochten beschikking met de douanewetgeving te twijfelen of indien de belanghebbende onherstelbare schade dreigt te lijden.

Tweede vraag, sub b, en derde vraag

- 74 Met zijn tweede vraag, sub b, en zijn derde vraag, die samen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de rechtsgevolgen van de schending door de administratie van het beginsel van eerbiediging van de rechten van de verdediging worden bepaald door het nationale recht en welke omstandigheden de nationale rechter bij zijn onderzoek in aanmerking kan nemen. Hij vraagt in het bijzonder of de nationale rechter rekening kan houden met de hypothese dat de afloop van het besluitvormingsproces identiek zou zijn geweest indien het recht om vooraf te worden gehoord, wel was geëerbiedigd.
- 75 Dienaangaande zij meteen eraan herinnerd dat het Hof reeds erop heeft gewezen dat wanneer noch de voorwaarden waaronder de eerbiediging van de rechten van de verdediging moet worden gewaarborgd noch de gevolgen van schending van die rechten door het Unierecht zijn vastgesteld, deze voorwaarden en deze gevolgen een aangelegenheid van het nationale recht zijn, mits de in dat verband vastgestelde maatregelen dezelfde draagwijdte hebben als die voor particulieren in vergelijkbare nationaalrechtelijke situaties (gelijkwaardigheidsbeginsel) en de uitoefening van de door de rechtsorde van de Unie verleende rechten in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk wordt gemaakt (doeltreffendheidsbeginsel) (zie arrest G. en R., EU:C:2013:533, punt 35 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 76 Die oplossing geldt op douanegebied, aangezien artikel 245 van het douanewetboek uitdrukkelijk verwijst naar het nationale recht door te preciseren dat de „bepalingen betreffende de tenuitvoerlegging van de beroepsprocedure worden vastgesteld door de lidstaten”.

- 77 Dat het de lidstaten vrij staat om de uitoefening van de rechten van de verdediging op dezelfde wijze te laten plaatsvinden als in interne situaties, betekent echter nog niet dat de wijze van uitoefening ervan niet met het Unierecht in overeenstemming hoeft te zijn en met name afbreuk mag doen aan het nuttig effect van het douanewetboek (arrest G. en R., EU:C:2013:533, punt 36).
- 78 Zoals de Commissie heeft opgemerkt, brengt de verplichting van de nationale rechter om de volle werking van het Unierecht te waarborgen niet mee dat een beschikking die wordt aangevochten omdat zij is vastgesteld in strijd met de rechten van de verdediging, in het bijzonder het recht om te worden gehoord, altijd nietig dient te worden verklaard.
- 79 Schending van de rechten van de verdediging, in het bijzonder het recht om te worden gehoord, leidt naar Unierecht immers pas tot nietigverklaring van het na afloop van de betrokken administratieve procedure genomen besluit, wanneer deze procedure zonder deze onregelmatigheid een andere afloop had kunnen hebben (zie in die zin arresten Frankrijk/Commissie, C-301/87, EU:C:1990:67, punt 31; Duitsland/Commissie, C-288/96, EU:C:2000:537, punt 101; Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware/Raad, C-141/08 P, EU:C:2009:598, punt 94; Storck/BHIM, C-96/11 P, EU:C:2012:537, punt 80, en G. en R., EU:C:2013:533, punt 38).
- 80 Bijgevolg leidt schending van het beginsel van eerbiediging van de rechten van de verdediging slechts tot nietigverklaring van het betrokken besluit indien de procedure zonder deze schending een andere afloop had kunnen hebben.
- 81 In de hoofdgedingen geven de belanghebbenden zelf toe dat de bezwaarprocedure geen andere afloop zou hebben gehad indien zij voorafgaand aan de litigieuze beschikking waren gehoord, aangezien zij de door de belastingadministratie gemaakte tariefindeling niet betwisten.
- 82 Gelet op een en ander moet op de tweede vraag, sub b, en de derde vraag worden geantwoord dat de voorwaarden waaronder de eerbiediging van de rechten van de verdediging moet worden gewaarborgd, en de gevolgen van de schending van die rechten worden bepaald door het nationale recht, mits de in dat verband vastgestelde maatregelen dezelfde draagwijdte hebben als die voor particulieren in vergelijkbare nationaalrechtelijke situaties (gelijkwaardigheidsbeginsel) en de uitoefening van de door de rechtsorde van de Unie verleende rechten in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk wordt gemaakt (doeltreffendheidsbeginsel). De nationale rechter, die verplicht is om de volle werking van het Unierecht te waarborgen, kan bij de beoordeling van de gevolgen van een schending van de rechten van de verdediging, in het bijzonder van het recht om te worden gehoord, rekening ermee houden dat een dergelijke schending pas tot nietigverklaring van het na afloop van de betrokken administratieve procedure genomen besluit leidt wanneer deze procedure zonder deze onregelmatigheid een andere afloop zou kunnen hebben gehad.

Kosten

- 83 Ten aanzien van de partijen in de hoofdgedingen is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Vijfde kamer) verklaart voor recht:

- 1) **Op het beginsel van eerbiediging door de administratie van de rechten van de verdediging en het daaruit voortvloeiende recht van eenieder om te worden gehoord alvorens een besluit wordt genomen dat zijn belangen op nadelige wijze kan beïnvloeden, zoals die gelden in het kader van verordening (EEG) nr. 2913/92 van de Raad van 12 oktober 1992**

tot vaststelling van het communautair douanewetboek, zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 2700/2000 van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2000, kan door particulieren rechtstreeks een beroep worden gedaan voor de nationale rechter.

- 2) Het beginsel van eerbiediging van de rechten van de verdediging en in het bijzonder het recht van eenieder om te worden gehoord voordat jegens hem een voor hem nadelige individuele maatregel wordt genomen, moeten aldus worden uitgelegd dat wanneer de adreessaat van een in een procedure tot navordering van invoerrechten op grond van verordening nr. 2913/92, zoals gewijzigd bij verordening nr. 2700/2000, vastgestelde uitnodiging tot betaling niet voorafgaand aan de vaststelling van dat besluit is gehoord door de administratie, zijn rechten van de verdediging worden geschonden, ook al kan hij zijn standpunt kenbaar maken tijdens een latere administratieve bezwaarfase, indien de nationale regeling de adressaten van die uitnodigingen niet toestaat, wanneer zij niet vooraf worden gehoord, de opschorting van de uitvoering van die uitnodigingen tot de eventuele herziening ervan te verkrijgen. Dat is in ieder geval zo indien de nationale administratieve procedure tot uitvoering van artikel 244, tweede alinea, van verordening nr. 2913/92, zoals gewijzigd bij verordening nr. 2700/2000, die opschorting beperkt wanneer er redenen zijn om aan de overeenstemming van de aangevochten beschikking met de douanewetgeving te twifelen of indien de belanghebbende onherstelbare schade dreigt te lijden.
- 3) De voorwaarden waaronder de eerbiediging van de rechten van de verdediging moet worden gewaarborgd, en de gevolgen van de schending van die rechten worden bepaald door het nationale recht, mits de in dat verband vastgestelde maatregelen dezelfde draagwijdte hebben als die voor particulieren in vergelijkbare nationaalrechtelijke situaties (gelijkwaardigheidsbeginsel) en de uitoefening van de door de rechtsorde van de Unie verleende rechten in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk wordt gemaakt (doeltreffendheidsbeginsel).

De nationale rechter, die verplicht is om de volle werking van het Unierecht te waarborgen, kan bij de beoordeling van de gevolgen van een schending van de rechten van de verdediging, in het bijzonder van het recht om te worden gehoord, rekening ermee houden dat een dergelijke schending pas tot nietigverklaring van het na afloop van de betrokken administratieve procedure genomen besluit leidt, wanneer deze procedure zonder deze onregelmatigheid een andere afloop zou kunnen hebben gehad.

ondertekeningen