

Predmet C-825/19**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 98. stavka 1.
Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

12. studenoga 2019.

Sud koji je uputio zahtjev:

Thüringer Finanzgericht, Gotha (Njemačka)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

22. listopada 2019.

Tužitelj:

Beeren-, Wild-, Feinfrucht GmbH

Tuženik:

Hauptzollamt Erfurt

Predmet glavnog postupka

Izdavanje odobrenja s retroaktivnim učinkom za uporabu u posebne svrhe i pitanje koji su propisi Unije u glavnom postupku relevantni u tom pogledu, Uredba (EU) br. 952/2013 ili Uredba (EEZ) br. 2454/93, i koji se uvjeti za izdavanje odobrenja eventualno propisuju odgovarajućim propisima Unije

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

Predmet: tumačenje članka 211. Uredbe (EU) br. 952/2013 i eventualno članka 294. stavka 2. Uredbe (EEZ) br. 2454/93

Pravna osnova: članak 267. stavak 2. UFEU-a

Prethodna pitanja

1. Treba li članak 211. stavak 2. Uredbe (EU) br. 952/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. listopada 2013. o Carinskom zakoniku Unije

- (SL 2013., L 269, str. 1. i ispravci SL 2013., L 287, str. 90., SL 2015., L 70, str. 64. i SL 2018., L 294, str. 44.; u daljnjem tekstu: CZU) tumačiti na način da se odnosi samo na one zahtjeve čije bi se razdoblje odobrenja s retroaktivnim učinkom primjenjivalo od 1. svibnja 2016.?
2. Ako je odgovor na prvo pitanje niječan: treba li članak 211. CZU-a primjenjivati na zahtjeve za odobrenje s retroaktivnim učinkom s razdobljem odobrenja prije 1. svibnja 2016. samo ako je zahtjev za odobrenje s retroaktivnim učinkom podnesen prije stupanja na snagu novog zakona, ali su carinska tijela takve zahtjeve prvi put odbila nakon 1. svibnja 2016.?
 3. Ako je odgovor na drugo pitanje niječan: treba li članak 211. CZU-a primjenjivati i na zahtjeve za odobrenje s retroaktivnim učinkom s razdobljem odobrenja prije 1. svibnja 2016., čak i ako su carinska tijela odbila takve zahtjeve već prije 1. svibnja 2016., a i nakon tog datuma (uz drukčije obrazloženje)?
 4. Ako je odgovor na prvo i drugo pitanje potvrđan, a na treće pitanje niječan: treba li članak 294. stavak 2. Uredbe Komisije (EEZ) br. 2454/93 od 2. srpnja 1993. o utvrđivanju odredaba za provedbu Uredbe Vijeća (EEZ) br. 2913/92 (SL 1993., L 253., str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 2., svezak 1., str. 3.) (u daljnjem tekstu: Provedbena uredba o CZZ-u) tumačiti na način da se
 - (a) odobrenje s retroaktivnim djelovanjem do dana kada je prvotno odobrenje prestalo važiti, kako je predviđeno stavkom 3. tog propisa, može izdati za razdoblje od najviše godinu dana prije dana podnošenja zahtjeva; i
 - (b) mora li i u slučaju naknadnog odobrenja u skladu sa stavkom 2. postojati dokaz o gospodarskoj potrebi i biti ispunjen uvjet koji se odnosi na nepostojanje pokušaja prijevare ili očitog nemara predviđen stavkom 3. ovog propisa?

Navedene odredbe prava Unije

Uredba (EU) br. 952/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. listopada 2013. o Carinskom zakoniku Unije (SL 2013., L 269, str. 1. i ispravci SL 2013., L 287, str. 90., SL 2015., L 70, str. 64. i SL 2018., L 294, str. 44.; u daljnjem tekstu: CZU), članci 5., 116., 174., 211., 286.;

Delegirana uredba Komisije (EU) 2015/2446 od 28. srpnja 2015. o dopuni Uredbe (EU) br. 952/2013 Europskog parlamenta i Vijeća o detaljnim pravilima koja se odnose na pojedine odredbe Carinskog zakonika Unije (SL 2015., L 343., str. 1. i ispravci SL 2017., L 101, str. 164. i SL 2018., L 192, str. 62.; u daljnjem tekstu: Delegirana uredba o CZU-u), članci 148., 172.;

Uredba Vijeća (EEZ) br. 2913/92 od 12. listopada 1992. o Carinskom zakoniku Zajednice (SL 1992., L 302, str. 1., SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 2., svezak 2., str. 110.; u daljnjem tekstu: CZZ), članci 21., 85.;

Uredba Komisije (EEZ) br. 2454/93 od 2. srpnja 1993. o utvrđivanju odredaba za provedbu Uredbe Vijeća (EEZ) br. 2913/92 o Carinskom zakoniku Zajednice (SL 1993., L 253., str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 2., svezak 1., str. 3.) kako je izmijenjena Uredbom Komisije (EZ) br. 993/2001 (SL 2001, L 141, str. 1.) (u daljnjem tekstu: Provedbena uredba o CZZ-u), članci 294., 508.;

Uredba Vijeća (EEZ) br. 1430/79 od 2. srpnja 1979. o povratu ili otpustu uvoznih ili izvoznih carina (SL 1979., L 175., str. 1.);

Smjernice u vezi s dijelom II. glavom I. poglavljem 2. „Posebna upotreba” Uredbe Komisije (EEZ) br. 2454/93 od 2. srpnja 1993. o utvrđivanju odredaba za provedbu Uredbe Vijeća (EEZ) br. 2913/92 o Carinskom zakoniku Zajednice (SL 2002., C 207., str. 2.; u daljnjem tekstu: Smjernice iz 2002.)

Kratki prikaz činjenica i postupka

- 1 Tužitelj je do 31. prosinca 2012. imao valjano odobrenje za uvoz gljiva radi stavljanja robe koja nije roba Unije u slobodni promet radi uporabe u posebne svrhe. Zahtjev za produljenje odobrenja, radi izdavanja takozvanog naknadnog odobrenja nije podnesen zbog neznanja.
- 2 Nepodnošenje zahtjeva utvrđeno je tijekom revizije. Posljedično, tužitelj je 9. siječnja 2015. podnio zahtjev za naknadno odobrenje. Tuženik ga je odobrio 14. siječnja 2015. samo do datuma podnošenja zahtjeva. Odbio je retroaktivni učinak do datuma isteka prvotnog odobrenja u skladu s tada važećim člankom 294. stavkom 2. Provedbene uredbe o CZZ-u, dakle do 1. siječnja 2013.
- 3 U dopisu od 22. travnja 2015. u kojem je tužitelj upozorio na svoju ekonomski neizvjesnu situaciju zbog sanacije koja je bila u tijeku, ponovno je zahtijevao odobrenje s retroaktivnim učinkom do isteka prvotnog odobrenja.
- 4 Taj zahtjev za naknadno odobrenje (razdoblje od 1. siječnja 2013. do 8. siječnja 2015.) tuženik je odbio odlukom od 13. svibnja 2015.
- 5 Protiv odluke od 13. svibnja 2015. tužitelj je uložio prigovor. Tuženik je taj prigovor odbio odlukom o odbijanju prigovora od 6. travnja 2016. Tužitelj je protiv te odluke 3. svibnja 2016. podnio tužbu sudu koji je uputio zahtjev. U tužbenom postupku koji je u tijeku pred sudom koji je uputio zahtjev, tuženik je 21. ožujka 2019. ponovno donio odluku kojom odbija izdavanje naknadnog odobrenja i za to dao novo obrazloženje koje odstupa od obrazloženja prvog odbijanja. Odluka o odbijanju od 21. ožujka 2019. postala je predmet tužbenog postupka.

Glavni argumenti stranaka glavnog postupka

- 6 Prema tuženikovu mišljenju, u predmetnom je slučaju članak 294. stavak 2. Provedbene uredbe o CZZ-u relevantan za izdavanje zatraženog odobrenja s retroaktivnim učinkom. Naknadno odobrenje u skladu s tom odredbom, kao što to proizlazi iz članka 294. stavka 3. Provedbene uredbe o CZZ-u, može se izdati s retroaktivnim djelovanjem od najviše godinu dana prije datuma podnošenja zahtjeva. Osim toga, u skladu s člankom 294. stavkom 2. Provedbene uredbe o CZZ-u, za izdavanje je potrebno ispuniti uvjete koji se navode u članku 294. stavku 3. Provedbene uredbe o CZZ-u, odnosno, među ostalim, dokazati gospodarsku potrebu retroaktivnog djelovanja i osigurati da zahtjev ni na koji način nije povezan s očitim nemarom. Tužitelj nije dokazao gospodarsku potrebu. Osim toga, unatoč poznavanju pravila koje se primjenjuje na postupak i unatoč odgovarajućim uputama, tužitelj nije na vrijeme podnio zahtjev za izdavanje naknadnog odobrenja, zbog čega je riječ o očitom nemaru.
- 7 Članak 211. CZU-a, koji je stupio na snagu 1. svibnja 2016., u ovom slučaju nije primjenjiv kao postupovna odredba. Prema sudskoj praksi Suda, postupovne odredbe primjenjuju se samo u sporovima koji su u tijeku u trenutku njihova stupanja na snagu, a u ovom je slučaju administrativni postupak, neovisno o novoj odluci od 21. ožujka 2019., zaključen odlukom o žalbi od 6. travnja 2016. i zbog toga više nije bio u tijeku u trenutku stupanja na snagu članka 211. CZU-a.
- 8 Tužitelj smatra da je u ovom predmetu primjenjiv članak 211. CZU-a jer je riječ o isključivo postupovnoj odredbi i postupovnom pravu koje u načelu valja primjenjivati s retroaktivnim učinkom u skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda.
- 9 S druge strane, ako umjesto članka 211. CZU-a na ovaj slučaj valja primijeniti članak 294. stavak 2. Provedbene uredbe o CZZ-u, tada za izdavanje naknadnog odobrenja s retroaktivnim učinkom u skladu s potonjom odredbom ne trebaju biti ispunjeni uvjeti iz članka 294. stavka 3. Provedbene uredbe o CZZ-u. Članak 294. stavak 3. Provedbene uredbe o CZZ-u, koji se odnosi na iznimne slučajeve, ne primjenjuje se na naknadno odobrenje koje se uređuje stavkom 2. tog članka. Stoga se odobrenje u skladu s člankom 294. stavkom 2. Provedbene uredbe o CZZ-u može izdati s retroaktivnim učinkom i za razdoblje dulje od jedne godine, a kriterij za isključenje u pogledu očitog nemara u smislu članka 294. stavka 3. Provedbene uredbe o CZZ-u ne treba ispitati.

Kratki pregled obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 10 Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, odluka u glavnom postupku ovisi o tome može li se članak 211. CZU-a primijeniti na činjenično stanje u glavnom postupku. Ako je odgovor na to pitanje potvrđan, iz teksta članka 211. stavka 2. točke (h) CZU-a proizlazi da se zahtjev podnosi u roku od tri godine od isteka izvornog odobrenja, ako se odnosi na obnavljanje odobrenja za istu vrstu djelatnosti i robe. Pitanje može li se članak 211. CZU-a primijeniti proizlazi iz

činjenice da tužiteljjev zahtjev potječe iz 2015., odnosno iz razdoblja kada se taj članak u skladu s člankom 288. stavkom 2. CZU-a još nije primjenjivao.

- 11 Prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, u pogledu pitanja retroaktivne primjene pravnih propisa valja razlikovati materijalne odredbe i postupovne odredbe.
- 12 U skladu s tim, postupovna pravila općenito se primjenjuju na sve sporove koji su u tijeku u trenutku njihova stupanja na snagu (presuda Suda od 9. ožujka 2006., *Beemsterboer*, C-293/04, EU:2006:162, t. 19. i navedena sudska praksa).
- 13 U skladu s tim načelima, Sud i Opći sud Europske unije odlučili su u sporovima u kojima je bilo upitno trebaju li o njima odlučiti u skladu s pravom koje je bilo primjenjivo prije stupanja na snagu CZ-a ili nakon stupanja na snagu CZ-a (presuda Suda od 24. rujna 1998. *Sportgoods*, C-413/96, EU:C:1998:430, i presuda Općeg suda od 10. svibnja 2001. u predmetu T-186/97 *Kaufring i dr./Komisija*, EU:T:2001:133).
- 14 S druge strane, materijalni odredbe primjenjuju se samo na situacije koje su nastale kada su materijalni propisi bili na snazi (presuda Suda Europske unije od 23. veljače 2006., *Molenbergnatie*, C-201/04, EU:2006:136, t. 34.).
- 15 Iznimno je, međutim, Sud također tumačio odredbe materijalnog prava Zajednice na način da se one primjenjuju na situacije koje su nastale prije njihova stupanja na snagu ako je iz njihovog teksta, svrhe ili strukture jasno da treba smatrati da imaju takav učinak (presuda Suda Europske unije od 9. ožujka 2006., *Beemsterboer*, C-293/04, EU:2006:162, t. 21. i navedena sudska praksa).
- 16 Sud se također u točki 32. svoje presude od 23. veljače 2006., *Molenbergnatie* (C-201/04, EU:2006:136), na temelju točke 11. svoje presude od 12. studenoga 1981., *Meridionale Industria Salumi i dr.* (212/80 do 217/80, EU:C:1981:270) osvrnuo na pravne propise koji sadržavaju i postupovne i materijalne odredbe koje čine jednu cjelinu, a čije se pojedinačne odredbe ne mogu razmatrati na izoliran način s obzirom na njihovu vremensku valjanost. Takvu sličnu situaciju Sud je potvrdio u presudi od 12. studenoga 1981., *Meridionale Industria Salumi i dr.* (212/80 do 217/80, EU:C:1981:270) u pogledu stupanja na snagu tadašnje Uredbe br. 1697/79. U to su vrijeme postojeća nacionalna pravila zamijenjena novim pravilima Zajednice, tako da su prvi put na razini Zajednice postojala jedinstvena pravila u pogledu naknadnog plaćanja carine.
- 17 Sud koji je uputio zahtjev smatra da je članak 211. Uredbe (EU) br. 952/13 u načelu postupovna odredba. Tomu u prilog u načelu ide položaj te odredbe unutar strukture odredaba kao i njihov bitni sadržaj. Članak 211. CZU-a dakako sadržava određene kriterije za izdavanje odobrenjâ koji se u članku 291. i sljedećima Provedbene uredbe o CZZ-u nisu izričito navodili. Stoga se s gledišta suda koji je uputio zahtjev postavlja pitanje treba li članak 211. CZU-a smatrati isključivo postupovnom odredbom ili odredbom koja, analogno presudi od 12. studenoga 1981., *Meridionale Industria Salumi i dr.* (212/80 do 217/80, EU: C:1981:270), sadržava i postupovne i materijalne odredbe koje čine jedinu cjelinu, a čije se

pojedinačne odredbe ne može promatrati na izoliran način s obzirom na njihovu vremensku valjanost. Ovo stajalište potkrepljuje činjenica da se u slučaju retroaktivnog učinka predmetne carinske deklaracije moraju poništiti u skladu s člankom 174. CZU-a u vezi s člankom 148. stavkom 4. točkom (d) Delegirane uredbe o CZU-u i zamijeniti deklaracijama za uporabu u posebne svrhe te se plaćene uvozne carine moraju nadoknaditi u skladu s člankom 116. stavkom 1. CZU-a. U tom pogledu, time se barem neizravno utvrđuju bitne pravne posljedice. S druge strane, Uredbom br. 952/2013 i CZU-om, za razliku od ovog spora koji se temeljio na presudi od 12. studenoga 1981., Meridionale Industria Salumi i dr. (212/80 do 217/80, EU:C:1981:270), ne uspostavlja se po prvi put pravo na razini Unije. Naime, CZ je već Uredbom br. 2913/92 bio kodificiran kao pravo Zajednice (pravo Unije). CZU u verziji Uredbe br. 952/2013 zamijenio je CZ u verziji Uredbe br. 2913/92 (članak 286. stavak 2. CZU-a), koja je višestruko izmijenjena (vidjeti uvodnu izjavu 12. Uredbe br. 952/2013), kako bi se carinski propisi modernizirali, pojednostavili, racionalizirali i učinili transparentnijima (vidjeti uvodne izjave 43. i 56. Uredbe br. 952/2013).

- 18 Sud koji je uputio zahtjev u dosadašnjoj sudskoj praksi Općeg suda Europske unije primjećuje dodatno načelo prema kojem se postupovna pravila primjenjuju samo na sporove koji su u tijeku u trenutku njihova stupanja na snagu u okviru kojih su se zahtjevi podnijeli nakon stupanja na snagu novog prava jer se administrativni postupak koji je završen odlukom (članak 5. točka 39. CZU-a) više ne mogu smatrati „neriješenim sporovima” (presude Suda od 10. svibnja 2001., Kaufring i dr./Komisija, T-186/97, T-187/97, T-190/97 do T-192/97, T-210/97, T-211/97, T-216/97 do T-218/97, T-279/97, T-280/97, T-293/97 i T-147/99, EU:T:2001:133, t. 35., i od 9. lipnja 1998., Unifrigo Gadus i CPL Imperial 2/Komisija, T-10/97 i T-11/97, EU:T:1998:118, t. 18. i sljedeće.) S druge strane, Opći sud u točki 35. svoje presude od 10. svibnja 2001., Kaufring i dr./Komisija (T-186/97, T-187/97, T-190/97 do T-192/97, T-210/97, T-211/97, T-216/97 do T-218/97, T-279/97, T-280/97, T-293/97 i T-147/99, EU:T:2001:133), upućuje na točku 22. presude Suda od 6. srpnja 1993., CT Control (Rotterdam) i JCT Benelux/Komisija (C-121/91 i C-122/91, EU:C:1993:285). U glavnom postupku u toj presudi Suda tamošnji je tužitelj u listopadu 1985. podnio zahtjev za izdavanje, odnosno učinio je navedeno još za vrijeme valjanosti tadašnje Uredbe br. 1430/79. Taj su zahtjev za izdavanje nizozemska tijela odbila 1986. Navedeno je dovelo do postupka pred nizozemskim sudom u kojem je tamošnji sud u studenom 1989. utvrdio ništavnost odbijanja. Zatim je nizozemska uprava podnijela zahtjev za naknadu Komisiji EZ-a koja o njemu nije odlučila u roku od četiri mjeseca, nego tek u roku od šest mjeseci. Tadašnjim je postupovnim pravom 1985. bilo predviđeno da Komisija treba donijeti odluku u roku od četiri mjeseca, dok je 1987. rok produljen na šest mjeseci. Sud koji je uputio zahtjev na temelju toga zaključuje da se u pogledu postupovnih odredbi primjenjuje pravo koje je bilo na snazi u trenutku donošenja odluke, i to neovisno o tome kada je podnesen zahtjev.
- 19 Ako Sud odgovori potvrdno na prvo ili drugo prethodno pitanje, a s druge strane, prilikom odlučivanja o trećem prethodnom pitanju na njega odgovori negativno,

sud koji je uputio zahtjev treba u sporu odlučiti u skladu s člankom 294. stavkom 2. Provedbene uredbe o CZZ-u koji je bio na snazi u vrijeme podnošenja zahtjeva. Njemačka carinska uprava smatra da naknadno odobrenje s retroaktivnim učinkom u skladu s tom odredbom može imati retroaktivni učinak od najviše godinu dana, kako se predviđa člankom 294. stavkom 3. Provedbene uredbe o CZZ-u u pogledu „iznimnih slučajeva”. Nadalje, čak i u slučaju naknadnog odobrenja u skladu s člankom 294. stavkom 2. Provedbene uredbe o CZZ-u, zahtijeva dokaz o gospodarskoj potrebi koji se predviđa stavkom 3. tog članka, kao i isključenje pokušaja prijave ili očitog nemara (članak 294. stavak 3. točka (a) Provedbene uredbe o CZZ-u) kao dodatne uvjete za izdavanje odobrenja. Takvo ograničenje ne zaključuje se ni iz teksta članka 294. stavka 2. Provedbene uredbe o CZZ-u ili iz tumačenja Smjernica iz 2002. koje su postale norma, a koje se odnose samo na odobrenje s retroaktivnim učinkom u skladu s člankom 294. stavkom 3. Provedbene uredbe o CZZ-u. Odredba članka 294. stavka 2. Provedbene uredbe o CZZ-u odnosi se na produljenje odobrenja za istu vrstu postupka ili robe. Sud koji je uputio zahtjev stoga smatra da ta odredba ima samostalno značenje u odnosu na odredbe stavka 3. tako da se uvjeti za izdavanje odobrenja predviđeni u stavku 3. ne mogu prenijeti na naknadno odobrenje iz stavka 2.

[...]

RADNI DOKUMENT