

Zaak C-825/19

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

12 november 2019

Verwijzende rechter:

Thüringer Finanzgericht, Gotha (Duitsland)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

22 oktober 2019

Verzoekende partij:

Beeren-, Wild-, Feinfrucht GmbH

Verwerende partij:

Hauptzollamt Erfurt

Voorwerp van het hoofdgeding

Verlening van een vergunning met terugwerkende kracht voor een bijzondere bestemming en de vraag welke Unieregeling in het hoofdgeding hierop van toepassing is – verordening (EU) nr. 952/2013 of verordening (EEG) nr. 2454/93 – en welke voorwaarden de toepasselijke Unieregeling in voorkomend geval aan de verlening van een vergunning stelt

Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing

Voorwerp: uitlegging van artikel 211 van verordening (EU) nr. 952/2013 en, in voorkomend geval, van artikel 294, lid 2, van verordening (EEG) nr. 2454/93

Rechtsgrondslag: artikel 267, lid 2, VWEU

Prejudiciële vragen

- 1) Moet artikel 211, lid 2, van verordening (EU) nr. 952/2013 van het Europees Parlement en van de Raad van 9 oktober 2013 tot vaststelling van het douanewetboek van de Unie – DWU – (PB 2013, L 269, blz. 1) aldus worden uitgelegd dat dit artikel alleen van toepassing is op aanvragen voor de verlening van een vergunning die met terugwerkende kracht vanaf 1 mei 2016 zou gelden?
- 2) Indien de eerste vraag ontkennend wordt beantwoord: moet artikel 211 DWU bij aanvragen voor een vergunning met terugwerkende kracht waarvan het geldigheidstijdvak vóór 1 mei 2016 ligt, alleen dan worden toegepast wanneer de vergunning met terugwerkende kracht weliswaar vóór de inwerkingtreding van het nieuwe recht werd aangevraagd, maar de douaneautoriteiten dergelijke aanvragen pas voor het eerst na 1 mei 2016 hebben afgewezen?
- 3) Indien de tweede vraag ontkennend wordt beantwoord: moet artikel 211 DWU bij aanvragen voor een vergunning met terugwerkende kracht waarvan het geldigheidstijdvak vóór 1 mei 2016 ligt, ook worden toegepast wanneer de douaneautoriteiten dergelijke aanvragen reeds vóór 1 mei 2016 en ook daarna (met een andere motivering) hebben afgewezen?
- 4) Indien de eerste en de tweede vraag bevestigend worden beantwoord en de derde vraag ontkennend wordt beantwoord: moet artikel 294, lid 2, van verordening (EEG) nr. 2454/93 van de Commissie van 2 juli 1993 houdende vaststelling van enkele bepalingen ter uitvoering van verordening (EEG) nr. 2913/92 – hierna: „uitvoeringsverordening” – (PB 1993, L 253, blz. 1) aldus worden uitgelegd dat
 - a) een vergunning met terugwerkende kracht vanaf de datum waarop de geldigheidsduur van de oorspronkelijke vergunning is verstreken, zoals voorzien in lid 3 van de bepaling, maximaal voor een periode van terugwerking van één jaar voorafgaand aan de datum van de aanvraag kon worden verleend en
 - b) ook bij de opvolgende vergunning overeenkomstig lid 2 de in lid 3 van de bepaling genoemde economische noodzaak moet zijn bewezen en poging tot misleiding of kennelijke nalatigheid uitgesloten moet zijn?

Aangehaalde Unierechtelijke bepalingen

Verordening (EU) nr. 952/2013 van het Europees Parlement en van de Raad van 9 oktober 2013 tot vaststelling van het douanewetboek van de Unie (PB 2013, L 269, blz. 1; hierna: „DWU”), artikelen 5, 116, 174, 211, 286;

Gedelegeerde verordening (EU) 2015/2446 van de Commissie van 28 juli 2015 tot aanvulling van verordening (EU) nr. 952/2013 van het Europees Parlement en de Raad met nadere regels betreffende een aantal bepalingen van het douanewetboek van de Unie (PB 2015, L 343, blz. 1; hierna: „gedelegeerde verordening”), artikelen 148 en 172;

Verordening (EEG) nr. 2913/92 van de Raad van 12 oktober 1992 tot vaststelling van het communautair douanewetboek (PB 1992, L 302, blz. 1; hierna: „CDW”), artikelen 21 en 85;

Verordening (EEG) nr. 2454/93 van de Commissie van 2 juli 1993 houdende vaststelling van enkele bepalingen ter uitvoering van verordening (EEG) nr. 2913/92 van de Raad tot vaststelling van het communautair douanewetboek (PB 1993, L 253, blz. 1) in de laatstelijk bij verordening (EG) nr. 993/2001 van de Commissie (PB 2001, L 141, blz. 1) gewijzigde versie (hierna: „uitvoeringsverordening”), artikelen 294 en 508;

Verordening (EEG) nr. 1430/79 van de Raad van 2 juli 1979 betreffende terugbetaling of kwijtschelding van in- of uitvoerrechten (PB 1979, L 175, blz. 1);

Aanwijzingen betreffende deel II, titel I, hoofdstuk 2 „Bijzondere bestemmingen” van verordening (EEG) nr. 2454/93 van de Commissie houdende vaststelling van enkele bepalingen ter uitvoering van verordening (EEG) nr. 2913/92 van de Raad tot vaststelling van het Communautair Douanewetboek (PB 2002, C 207, blz. 2; hierna: „Aanwijzingen van 2002”).

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure

- 1 Verzoekster beschikte tot en met 31 december 2012 voor de invoer van paddenstoelen over een geldige vergunning voor het in vrij verkeer brengen van niet-Uniegoederen met een bijzondere bestemming. Een verzoek tot verlenging van de vergunning, tot verlening van een zogenoemde „opvolgende vergunning” bleef achterwege vanwege gebrek aan kennis.
- 2 Dat was verzuimd een aanvraag in te dienen werd geconstateerd gedurende een bedrijfscontrole. Dientengevolge vroeg verzoekster op 9 januari 2015 om verlening van een opvolgende vergunning. Verweerder verleende deze op 14 januari 2015 slechts tot het tijdstip van het indienen van de aanvraag. De terugwerkende kracht tot het moment van afloop van de voorafgaande vergunning volgens het destijds toepasselijke artikel 294, lid 2, uitvoeringsverordening, dus tot 1 januari 2013, werd afgewezen.
- 3 Bij schrijven van 22 april 2015, waarin verzoekster aandacht vroeg voor haar economisch gespannen situatie ten gevolge van een lopende sanering, vroeg zij nogmaals een vergunning aan met terugwerkende kracht tot het moment van afloop van de voorafgaande vergunning.

- 4 Dit verzoek tot verlening van een opvolgende vergunning (periode 1 januari 2013 tot en met 8 januari 2015) werd door verweerder afgewezen bij besluit van 13 mei 2015.
- 5 Verzoekster stelde bezwaar in tegen het besluit van 13 mei 2015. Verweerder wees dit bezwaar af middels het besluit op bezwaar van 6 april 2016. Hiertegen stelde verzoekster op 3 mei 2016 beroep in bij de verwijzende rechter. In de lopende beroepsprocedure bij de verwijzende rechter stelde verweerder op 21 maart 2019 opnieuw een besluit vast waarbij hij de verlening van de opvolgende vergunning afwees met een nieuwe, van de eerste afwijzing afwijkende motivering. Het afwijzingsbesluit van 21 maart 2019 is voorwerp van de beroepsprocedure geworden.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 6 Naar opvatting van verweerder is in het onderhavige geval artikel 294, lid 2, uitvoeringsverordening van belang voor de verlening van de gevraagde vergunning met terugwerkende kracht. Een opvolgende vergunning overeenkomstig deze bepaling kan, zoals blijkt uit artikel 294, lid 3, uitvoeringsverordening, maximaal met terugwerkende kracht voor een periode van één jaar vanaf de aanvraag worden verleend. Bovendien is voor een verlening volgens artikel 294, lid 2, uitvoeringsverordening vereist dat is voldaan aan de in artikel 294, lid 3, uitvoeringsverordening genoemde voorwaarden, dus onder meer dat er een aangetoonde economische noodzaak voor de terugwerkende kracht bestaat en dat de aanvraag op geen enkele wijze verband houdt met kennelijke nalatigheid. Verzoekster heeft de economische noodzaak volgens verweerder niet aangetoond. Bovendien heeft zij verzuimd tijdig een opvolgende vergunning aan te vragen, ondanks dat zij op de hoogte was van de procedureregels en de desbetreffende aanwijzingen, waardoor sprake is van een kennelijke nalatigheid.
- 7 Het op 1 mei 2016 in werking getreden artikel 211 DWU is als procedureregels niet van toepassing op het onderhavige geval, aldus verweerder. Procedureregels zijn immers volgens de rechtspraak van het Hof alleen van toepassing op gedingen die op het moment van de inwerkingtreding ervan aanhangig zijn, en in casu werd de bestuursrechtelijke procedure – ongeacht het nieuwe besluit van 21 maart 2019 – beëindigd met het besluit op bezwaar van 6 april 2016 en was deze op het moment van inwerkingtreding van artikel 211 DWU dus niet meer aanhangig.
- 8 Volgens verzoekster is artikel 211 DWU van toepassing op het onderhavige geval, aangezien dit artikel enkel een procedureregels is en het procesrecht volgens vaste rechtspraak van het Hof in beginsel met terugwerkende kracht moet worden toegepast.
- 9 Mocht daarentegen – in plaats van artikel 211 DWU – artikel 294, lid 2, uitvoeringsverordening van toepassing zijn op het onderhavige geval, dan hoeft voor de verlening met terugwerkende kracht van een opvolgende vergunning volgens laatstgenoemde bepaling niet te zijn voldaan aan de voorwaarden van

artikel 294, lid 3, uitvoeringsverordening. Lid 3 van artikel 294 uitvoeringsverordening, dat betrekking heeft op uitzonderlijke gevallen, geldt volgens verzoekster niet voor de in lid 2 van dit artikel geregelde opvolgende vergunning. Om die reden kan een vergunning overeenkomstig artikel 294, lid 2, uitvoeringsverordening met terugwerkende kracht ook voor een langere periode dan een jaar worden verleend en hoeft niet te worden getoetst of terugwerkende kracht moet worden uitgesloten wegens kennelijke nalatigheid in de zin van artikel 294, lid 3, uitvoeringsverordening.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing

- 10 Volgens de verwijzende rechter is voor de beslissing in het hoofdgeding van belang of artikel 211 DWU kan worden toegepast op de feiten van het hoofdgeding. Als deze vraag bevestigend wordt beantwoord, dan vloeit uit de bewoordingen van artikel 211, lid 2, onder h), DWU rechtstreeks voort dat de vernieuwing van een voor dezelfde soort activiteiten en goederen reeds verleende vergunning binnen drie jaar na afloop van de geldigheid van de oorspronkelijke vergunning kan worden aangevraagd. De vraag of artikel 211 DWU kan worden toegepast, vloeit voort uit het feit dat de aanvraag van verzoekster dateert uit het jaar 2015, dus uit een tijd toen dit artikel blijkt artikel 288, lid 2, DWU nog niet van toepassing was.
- 11 Volgens vaste rechtspraak van het Hof moet bij de vraag of wettelijke bepalingen kunnen worden toegepast met terugwerkende kracht onderscheid worden gemaakt tussen materiële regels en procedureregels.
- 12 Op grond daarvan worden de procedureregels in het algemeen geacht te gelden voor alle bij de inwerkingtreding ervan aanhangige geschillen (arrest van het Hof van 9 maart 2006, *Beemsterboer*, C-293/04, EU:2006:162, punt 19 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 13 Volgens deze uitgangspunten hebben het Hof en het Gerecht van de Europese Unie beslist over geschillen waarbij de vraag was of deze volgens het vóór de inwerkingtreding van het CDW geldende recht dan wel volgens het CDW dienden te worden beslist (arrest van het Hof van 24 september 1998 *Sportgoods*, C-413/96, EU:C:1998:430, alsmede arrest van het Gerecht van 10 mei 2001 in zaak T-186/97, *Kaufring e.a./Commissie*, EU:T:2001:133).
- 14 Daarentegen dienen materiële voorschriften alleen te worden toegepast op feiten die zich hebben voorgedaan toen de materiële voorschriften golden (arrest van het Hof van 23 februari 2006, *Molenbergnatie*, C-201/04, EU:2006:136, punt 34).
- 15 Bij wijze van uitzondering heeft het Hof echter ook de communautaire regels van materieel recht aldus uitgelegd dat zij gelden ten aanzien van vóór de inwerkingtreding ervan bestaande situaties voor zover er blijkt de bewoordingen, de doelstellingen of de opzet ervan zulke gevolgen aan dienen te

worden toegekend (arrest van het Hof van 9 maart 2006, *Beemsterboer*, C-293/04, EU:2006:162, punt 21 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 16 Het Hof heeft bovendien in punt 32 van zijn arrest van 23 februari 2006, *Molenbergnatie* (C-201/04, EU:2006:136), waarin het zich baseert op punt 11 van zijn arrest van 12 november 1981, *Meridionale Industria Salumi e.a.* (212/80 tot en met 217/80, EU:C:1981:270), wettelijke regelingen aangehaald die zowel procedureregels als ook materiële regels bevatten, die onlosmakelijk verbonden zijn en waarvan de bijzondere voorschriften met betrekking tot de *ratione temporis* eraan verbonden gevolgen niet op zichzelf mogen worden beschouwd. Een dergelijke situatie had het Hof in het arrest van 12 november 1981, *Meridionale Industria Salumi e.a.* (212/80 tot en met 217/80, EU:C:1981:270), met betrekking tot de inwerkingtreding van de toenmalige verordening nr. 1697/79 bevestigd. Destijds werden de tot op dat moment bestaande nationale regelingen vervangen door de nieuwe communautaire regeling waardoor voor het eerst op het niveau van het communautaire recht een uniforme regeling voor de navordering van belastingen bestond.
- 17 De verwijzende rechter beschouwt artikel 211 van verordening (EU) nr. 952/13 in beginsel als een procedureregel. Hiervoor pleiten in beginsel de positie binnen het systeem van voorschriften alsmede de wezenlijke inhoud ervan. Artikel 211 DWU bevat weliswaar een aantal criteria voor de verlening van vergunningen, die in artikel 291 e.v. uitvoeringsverordening in ieder geval niet uitdrukkelijk bestonden. Volgens de verwijzende rechter rijst derhalve de vraag of artikel 211 DWU enkel als procedureregel dient te worden beschouwd dan wel als een bepaling die analoog aan het arrest van 12 november 1981, *Meridionale Industria Salumi e.a.* (212/80–217/80, EU:C:1981:270), zowel procedurele regels als ook materiële regels bevat die onlosmakelijk verbonden zijn en waarvan de bijzondere voorschriften met betrekking tot de *ratione temporis* eraan verbonden gevolgen niet op zichzelf mogen worden beschouwd. Voor deze zienswijze pleit dat in het geval van een terugwerkende kracht de betrokken douaneaangiften op grond van artikel 174 DWU juncto artikel 148, lid 4, onder d), gedelegeerde verordening ongeldig moeten worden verklaard en moeten worden vervangen door aangiften tot plaatsing onder de regeling bijzondere bestemming alsmede dat de betaalde invoerrechten overeenkomstig artikel 116, lid 1, DWU dienen te worden terugbetaald. In zoverre ontstaan hierdoor op zijn minst indirect materiële rechtsgevolgen. Anderzijds heeft verordening nr. 952/2013 met het DWU – anders dan in het geschil dat ten grondslag lag aan het arrest van 12 november 1981, *Meridionale Industria Salumi e.a.* (212/80 tot en met 217/80, EU:C:1981:270) – niet voor het eerst een Unierechtelijke regeling in het leven geroepen. Het CDW was tenslotte reeds middels verordening nr. 2913/92 als gemeenschapsrecht (Unierecht) gecodificeerd. Het DWU in de versie van verordening nr. 952/2013 verving het CDW in de versie van verordening nr. 2913/92 (artikel 286, lid 2, DWU), die veelvuldig was gewijzigd (zie overweging 12 bij verordening nr. 952/2013), zodat de douanevoorschriften moderner, eenvoudiger, meer gestroomlijnd en transparanter moesten worden (zie overwegingen 43 en 56 bij verordening nr. 952/2013).

- 18 De verwijzende rechter leidt uit de bestaande rechtspraak van het Gerecht van de Europese Unie verder het beginsel af dat procedurele regels alleen van toepassing zijn op de bij hun inwerkingtreding aanhangige geschillen waarin de verzoeken na de inwerkingtreding van het nieuwe recht zijn ingediend, aangezien reeds met een beschikking (artikel 5, punt 39, DWU) beëindigde bestuursrechtelijke procedures niet langer kunnen worden aangemerkt als „aanhangige geschillen” (arresten van het Gerecht van 10 mei 2001, Kaufring e.a./Commissie, T-186/97, T-187/97, T-190/97 bis T-192/97, T-210/97, T-211/97, T-216/97 bis T-218/97, T-279/97, T-280/97, T-293/97 en T-147/99, EU:T:2001:133, punt 35, en 9 juni 1998, Unifrigo Gadus en CPL Imperial 2/Commissie, T-10/97 en T-11/97, EU:T:1998:118, punt 18 e.v.). Anderzijds verwijst het Gerecht in punt 35 van zijn arrest van 10 mei 2001, Kaufring e.a./Commissie (T-186/97, T-187/97, T-190/97 bis T-192/97, T-210/97, T-211/97, T-216/97 tot en met T-218/97, T-279/97, T-280/97, T-293/97 en T-147/99, EU:T:2001:133), naar punt 22 van het arrest van het Hof van 6 juli 1993, CT Control (Rotterdam) en JCT Benelux/Commissie (C-121/91 en C-122/91, EU:C:1993:285). In de aan dit arrest van het Hof ten grondslag liggende zaak had verzoekster in oktober 1985 gevraagd om kwijtschelding, dus nog onder de toenmalige verordening nr. 1430/79. Dit verzoek om kwijtschelding was door de Nederlandse autoriteiten in 1986 afgewezen. Dit had tot een Nederlandse gerechtelijke procedure geleid, waarin de rechter in november 1989 de afwijzing nietig had verklaard. Daarop had de Nederlandse autoriteit het verzoek om kwijtschelding voorgelegd aan de Europese Commissie die hierover niet binnen vier maanden heeft beslist, maar pas binnen zes maanden. In 1985 bepaalde het toenmalige procesrecht dat de Commissie binnen vier maanden diende te beslissen, vanaf 1987 had zij zes maanden de tijd. Hieruit leidt de verwijzende rechter af dat bij procedurele regels het op het tijdstip van de beslissing geldende recht moet worden toegepast, en wel ongeacht wanneer het hieraan ten grondslag liggende verzoek was ingediend.
- 19 Mocht het Hof de eerste of tweede prejudiciële vraag bevestigend beantwoorden, maar – voor zover hij de derde prejudiciële vraag behandelt – de derde prejudiciële vraag ontkennend beantwoorden, dan zal de verwijzende rechter over het geschil moeten beslissen met toepassing van het op het tijdstip van indiening van de aanvraag geldende artikel 294, lid 2, uitvoeringsverordening. De Duitse douaneautoriteit is van mening dat een opvolgende vergunning met terugwerkende kracht volgens deze bepaling maximaal één jaar terugwerkende kracht kan hebben, zoals dit in artikel 294, lid 3, uitvoeringsverordening is voorzien voor „uitzonderlijke gevallen”. Bovendien eist deze bepaling ook bij een opvolgende vergunning overeenkomstig lid 2 van artikel 294 uitvoeringsverordening het in lid 3 ervan voorziene bewijs van de economische noodzaak alsmede de uitsluiting van poging tot misleiding of van kennelijke nalatigheid (artikel 294, lid 3, onder a), uitvoeringsverordening) als aanvullende vergunningsvereisten. Een dergelijke beperking kan noch uit de bewoordingen van artikel 294, lid 2, uitvoeringsverordening noch uit de voor de uitlegging van de bepaling vastgestelde Aanwijzingen van 2002 worden afgeleid, die alleen de vergunning met terugwerkende kracht op grond van artikel 294, lid 3, uitvoeringsverordening betreffen. De bepaling in artikel 294, lid 2,

uitvoeringsverordening heeft evenwel betrekking op de vernieuwing van een voor dezelfde soort activiteiten en goederen reeds verleende vergunning. Naar de overtuiging van de verwijzende rechter heeft deze derhalve ten opzichte van de regelingen van lid 3 een zelfstandige betekenis waardoor de vergunningsvereisten van lid 3 niet van overeenkomstige toepassing zijn op de opvolgende vergunning overeenkomstig lid 2.

WERKDOCUMENT