

Mål C-825/19

Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler

Datum för ingivande:

12 november 2019

Domstol som begär förhandsavgörande:

Thüringer Finanzgericht, Gotha (Tyskland)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

22 oktober 2019

Klagande:

Beeren-, Wild-, Feinfrucht GmbH

Motpart:

Hauptzollamt Erfurt

Saken i det nationella målet

Beviljande av tillstånd med retroaktiv verkan för användning för särskilt ändamål och frågan vilka unionsbestämmelser som är tillämpliga i målet vid den nationella domstolen – förordning (EU) nr 952/2013 eller förordning (EEG) nr 2454/93 – och vilka villkor som i förekommande fall uppställs i den tillämpliga unionsbestämmelsen för beviljande av tillstånd

Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

Syfte: Tolkning av artikel 211 i förordning (EU) nr 952/2013 och, i förekommande fall, artikel 294.2 i förordning (EEG) nr 2454/93

Rättslig grund: Artikel 267 andra stycket FEUF

Frågor som har hänskjutits för förhandsavgörande

- 1) Ska artikel 211.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 av den 9 oktober 2013 om fastställande av en tullkodex för unionen (EUT L 269, 2013, s. 1) (nedan kallad unionens tullkodex) tolkas på så sätt att den endast är tillämplig på sådana ansökningar om tillstånd med retroaktiv verkan där tillståndet skulle gälla från och med den 1 maj 2016?
- 2) Om fråga 1 besvaras nekande: Vad beträffar ansökningar om tillstånd med retroaktiv verkan där tillståndet skulle gälla före den 1 maj 2016, ska artikel 211 i unionens tullkodex tillämpas endast om ansökan om tillstånd med retroaktiv verkan visserligen gjordes innan den nya lagstiftningen trädde ikraft, men tullmyndigheten avslag sådana ansökningar för första gången efter den 1 maj 2016?
- 3) Om fråga 2 besvaras nekande: Ska artikel 211 i unionens tullkodex tillämpas på ansökningar om tillstånd med retroaktiv verkan där tillståndet skulle gälla före den 1 maj 2016, även om tullmyndigheten avslag sådana ansökningar både före den 1 maj 2016 och efter detta datum (av andra skäl)?
- 4) Om frågorna 1 och 2 besvaras jakande och fråga 3 besvaras nekande: Ska artikel 294.2 i kommissionens förordning (EEG) nr 2454/93 av den 2 juli 1993 om tillämpningsföreskrifter för förordning (EEG) nr 2913/92 (EUT L 253, 1993, s. 1; svensk specialutgåva, område 2, volym 10, s. 1) (nedan kallad tillämpningsförordningen) tolkas på så sätt
 - a) att ett tillstånd med retroaktiv verkan från den dag då det ursprungliga tillståndet upphörde att gälla, i den mening som avses i artikel 294.3 i tillämpningsförordningen, får beviljas för en retroaktiv period på högst ett år före den dag då ansökan gavs in och
 - b) att det även vid så kallat förnyat tillstånd enligt artikel 294.2 krävs att det finns ett dokumenterat ekonomiskt behov samt att ansökan inte har samband med försök till bedrägeri eller uppenbar vårdslöshet i den mening som avses i artikel 294.3?

Anförda unionsrättsliga bestämmelser

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 av den 9 oktober 2013 om fastställande av en tullkodex för unionen (EUT L 269, 2013, s. 1) (nedan kallad unionens tullkodex), artiklarna 5, 116, 174, 211 och 286.

Kommissionens delegerade förordning (EU) 2015/2446 av den 28 juli 2015 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 vad gäller närmare regler avseende vissa bestämmelser i unionens tullkodex (EUT L 343, 2015, s. 1) (nedan kallad den delegerade förordningen), artiklarna 148 och 172.

Rådets förordning (EEG) nr 2913/92 av den 12 oktober 1992 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen (EGT L 302, 1992, s. 1; svensk specialutgåva, område 2, volym 16, s. 4) (nedan kallad tullkodexen), artiklarna 21 och 85.

Kommissionens förordning (EEG) nr 2454/93 av den 2 juli 1993, om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EEG) nr 2913/92 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen (EGT L 253, 1993, s. 1; svensk specialutgåva, område 2, volym 10, s. 1), senast ändrad genom kommissionens förordning (EG) nr 993/2001 (EGT L 141, 2001, s. 1) (nedan kallad tillämpningsförordningen), artiklarna 294 och 508.

Rådets förordning (EEG) nr 1430/79 av den 2 juli 1979 om återbetalning eller eftergift av import- eller exporttullar (EGT L 175, 1979, s. 1).

Vägledning beträffande del II avdelning I kapitel 2 ”Användning för särskilda ändamål i kommissionens förordning (EEG) nr 2454/93 av den 2 juli 1993 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EEG) nr 2913/92 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen” (EGT C 207, 2002, s. 2) (nedan kallad vägledningen från 2002).

Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i det nationella målet

- 1 Fram till den 31 december 2012 hade klaganden, Beeren-, Wild-, Feinfrucht GmbH (nedan kallad importören eller bolaget) ett giltigt tillstånd för import av svamp för övergång till fri omsättning för särskild användning med avseende på icke-unionsvaror. På grund av okunnighet lämnade bolaget inte in någon ansökan om förlängning av tillståndet (så kallat förnyat tillstånd).
- 2 Vid en revision upptäcktes den uteblivna ansökningen. Därefter ansökte importören den 9 januari 2015 om förnyat tillstånd. Motparten, Hauptzollamt Erfurt (nedan kallad tullmyndigheten), beviljade ansökan den 14 januari 2015, dock endast från och med ansökningsdatumet. Myndigheten avtog ansökan om ett tillstånd med retroaktiv verkan till och med den tidpunkt då det ursprungliga tillståndet löpte ut, det vill säga till den 1 januari 2013, enligt den då tillämpliga artikel 294.2 i tillämpningsförordningen.
- 3 Genom skrivelse av den 22 april 2015, i vilken importören hänvisade till sin ekonomiskt utsatta situation på grund av en pågående rekonstruering, ansökte bolaget än en gång om ett tillstånd med retroaktiv verkan till och med den tidpunkt då det ursprungliga tillståndet löpte ut.
- 4 Tullmyndigheten avtog denna ansökan om förnyat tillstånd (mellan den 1 januari 2013 och den 8 januari 2015) genom beslut av den 13 maj 2015.
- 5 Importören begärde omprövning av detta beslut av den 13 maj 2015. Tullmyndigheten fann vid omprövning den 6 april 2016 inte skäl att ändra sitt

beslut. Importören överklagade beslutet till Finanzgericht den 3 maj 2016. Under det pågående förfarandet vid Finanzgericht meddelade tullmyndigheten ett nytt beslut den 21 mars 2019, genom vilket ansökan om förnyat tillstånd avslogs, varvid myndigheten dock angav andra skäl än den hade gjort i det första avslagsbeslutet. Det är avslagsbeslutet av den 21 mars 2019 som målet vid Finanzgericht gäller.

Parternas huvudargument

- 6 Tullmyndigheten anser att artikel 294.2 i tillämpningsförordningen är tillämplig på beviljandet av det begärda tillståndet med retroaktiv verkan. Förnyat tillstånd enligt den bestämmelse kan, såsom framgår av artikel 294.3 i tillämpningsförordningen, som längst beviljas retroaktivt för ett år före den dag ansökan lämnades. För beviljandet av ett tillstånd enligt artikel 294.2 i tillämpningsförordningen krävs dessutom att de villkor som anges i artikel 294.3 i nämnda förordning är uppfyllda, således bland annat även att det finns ett dokumenterat ekonomiskt behov av retroaktivitet och att ansökan inte på något sätt är förenad med uppenbar vårdslöshet. Importören har inte styrkt det ekonomiska behovet. Dessutom har bolaget trots kännedom om handlägningsregeln och trots motsvarande hänvisningar underlåtit att ansöka om förnyat tillstånd i tid, varför det föreligger uppenbar vårdslöshet.
- 7 Artikel 211 i unionens tullkodex, vilken trädde i kraft den 1 maj 2016, är inte tillämplig som handlägningsregel på förvarande mål. Enligt EU-domstolens praxis är handlägningsregler endast tillämpliga på alla tvister som pågår vid tidpunkten då de träder i kraft, och i förevarande mål har det administrativa förfarandet – oberoende av det nya beslutet av den 21 mars 2019 – avslutats genom omprövningsbeslutet av den 6 april 2016 och pågick således inte längre vid den tidpunkt som artikel 211 i unionens tullkodex trädde i kraft.
- 8 Importören anser att artikel 211 i unionens tullkodex är tillämplig i förevarande mål, eftersom det är frågan om en ren handlägningsregel och sådana regler enligt EU-domstolens fasta praxis i princip ska tillämpas retroaktivt.
- 9 Om däremot artikel 294.2 i tillämpningsförordningen skulle vara tillämplig – istället för artikel 211 i unionens tullkodex – kan det inte krävas att villkoren i artikel 294.3 i tillämpningsförordningen är uppfyllda för ett retroaktivt beviljande av förnyat tillstånd enligt förstnämnda bestämmelse. Artikel 294.3 i tillämpningsförordningen hänför sig till undantagsfall och gäller inte för förnyat tillstånd enligt punkt 2 i samma förordning. Således kan ett tillstånd enligt i artikel 294.2 i tillämpningsförordningen även beviljas retroaktivt för en längre period än ett år, och uteslutningskriteriet uppenbar vårdslöshet i den mening som avses i artikel 294.3 i unionens tullkodex måste inte prövas.

Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs

- 10 Finanzgericht anser att det är avgörande för att målet ska kunna avgöras huruvida artikel 211 i unionens tullkodex kan tillämpas på omständigheterna i det målet. Om denna fråga besvaras jakande framgår det direkt av ordalydelsen i artikel 211.2 i unionens tullkodex att en ansökan om förnyelse av ett tillstånd som redan beviljats för samma slags verksamhet och varor kan lämnas in inom tre år från den dag det ursprungliga tillståndet upphörde att gälla. Frågan huruvida artikel 211 i unionens tullkodex kan tillämpas uppkommer, eftersom importörens ansökan härstammar från år 2015, det vill säga från en tidpunkt när denna artikel enligt artikel 288.2 i unionens tullkodex ännu inte hade börjat gälla.
- 11 Enligt EU-domstolens fasta praxis ska det göras skillnad mellan materiella bestämmelser och handläggningsregler vid en retroaktiv tillämpning av lagbestämmelser.
- 12 Således är handläggningsregler i allmänhet tillämpliga på alla tvister som pågår vid tidpunkten då de träder i kraft (EU-domstolens dom av den 9 mars 2006, *Beemsterboer*, C-293/04, EU:2006:162, punkt 19 och där angiven rättspraxis).
- 13 I enlighet med dessa principer ska EU-domstolen och tribunalen avgöra mål där det är omtvistat huruvida de skulle avgöras enligt unionens tullkodex eller enligt den lagstiftning som gällde innan den trädde i kraft (EU-domstolens dom av den 24 september 1998, *Sportgoods*, C-413/96, EU:C:1998:430, samt tribunalens dom av den 10 maj 2001 i mål T-186/97, *Kaufring m.fl./kommissionen*, EU:T:2001:133).
- 14 Däremot ska materiella bestämmelser endast tillämpas på omständigheter som uppkommit när dess bestämmelser gällde (EU-domstolens dom av den 23 februari 2006, *Molenbergnatie*, C-201/04, EU:2006:136, punkt 34).
- 15 Undantagsvis har EU-domstolen emellertid tolkat de gemenskapsrättsliga materiella bestämmelserna så att de avser förhållanden som har uppkommit innan de trädde i kraft i den mån det tydligt följer av deras ordalydelse, ändamål eller systematik att de ska ha en sådan verkan (EU-domstolens dom av den 9 mars 2006, *Beemsterboer*, C-293/04, EU:2006:162, punkt 21 och där angiven rättspraxis).
- 16 EU-domstolen har dessutom i punkt 32 i sin dom av den 23 februari 2006, *Molenbergnatie* (C-201/04, EU:2006:136), med stöd av punkt 11 i sin dom av den 12 november 1981, *Meridionale Industria Salumi m.fl.* (212/80–217/80, EU:C:1981:270), hänvisat till bestämmelser som innehåller såväl handläggningsregler som materiella bestämmelser som bildar en oupplöslig helhet vars enskilda bestämmelser inte kan bedömas enskilt med avseende på deras rättsverkningar i tiden. EU-domstolen bekräftade att det var frågan om en sådan situation i dom av den 12 november 1981, *Meridionale Industria Salumi m.fl.* (212/80–217/80, EU:C:1981:270), med avseende på ikraftträdandet av den dåvarande förordning nr 1697/79. På den tiden ersattes de nationella

bestämmelserna som hade varit tillämpliga fram till dess genom den nya gemenskapsbestämmelsen, vilket innebar att det för första gången förelåg ett enhetligt regelverk för uppbörd av avgifter i efterhand.

- 17 Finanzgericht anser att artikel 211 i förordning (EU) nr 952/13 i princip utgör en handläggningsregel. För detta talar dess ställning i bestämmelsernas struktur samt dess huvudsakliga innehåll. Artikel 211 i unionens tullkodex innehåller emellertid några kriterier för beviljande av tillstånd som i vart fall inte föreskrevs uttryckligen i artikel 291 och följande artiklar i tillämpningsförordningen. Enligt Finanzgericht uppkommer därför frågan huruvida artikel 211 i unionens tullkodex kan betraktas som en ren handläggningsregel eller som en bestämmelse, vilken genom en analog tillämpning av domen av den 12 november 1981, *Meridionale Industria Salumi m.fl.* (212/80–217/80, EU:C:1981:270), såväl innehåller handläggningsregler som materiella bestämmelser som bildar en oupplöslig helhet vars enstaka bestämmelser inte kan bedömas enskilt med avseende på deras rättsverkningar i tiden. För ett sådant synsätt talar att de aktuella tulldeklarationerna enligt artikel 174 i unionens tullkodex jämförd med artikel 148.4 d i den delegerade förordningen vid en retroaktiv verkan ska förklaras ogiltiga och ska ersättas genom deklarerationer avseende förfarandet för slutanvändning samt att den importtull som erlagts enligt artikel 116.1 i unionens tullkodex ska återbetalas. I detta hänseende får detta åtminstone indirekt materiella rättsföljder. Emellertid skapade förordning nr 952/2013 med unionens tullkodex – till skillnad från i den tvist som låg till grund i domen av den 12 november 1981, *Meridionale Industria Salumi m.fl.* (212/80–217/80, EU:C:1981:270) – inte någon första rätt på unionsnivå. Tullkodexen hade nämligen redan kodifierats som gemenskapsrätt (unionsrätt) genom förordning nr 2913/92. Unionens tullkodex i dess lydelse enligt förordning nr 952/2013 avlöste tullkodexen i dess lydelse enligt förordning nr 2913/92 (artikel 286.2 i unionens tullkodex), vilken hade ändrats ett flertal gånger (se skäl 12 i förordning nr 952/2013), för att tullagstiftningen skulle moderniseras, förenklas och rationaliseras samt bli klarare (se skälen 43 och 56 i förordning nr 952/2013).
- 18 Finanzgericht utläser av EU-domstolens hittillsvarande rättspraxis vidare principen att handläggningsregler endast är tillämpliga på alla tvister som pågår vid den tidpunkt när de träder i kraft där anspråk har gjorts efter det att den nya lagstiftningen trätt i kraft, eftersom administrativa förfaranden som redan har avslutats genom ett beslut (artikel 5.39 i unionens tullkodex) inte längre kan betraktas som ”tvister som pågår” (tribunalens dom av den 10 maj 2001, *Kaufring m.fl./kommissionen*, T-186/97, T-187/97, T-190/97–T-192/97, T-210/97, T-211/97, T-216/97–T-218/97, T-279/97, T-280/97, T-293/97 och T-147/99, EU:T:2001:133, punkt 35, och dom av den 9 juni 1998, *Unifrigo Gadus och CPL Imperial 2/kommissionen*, T-10/97 och T-11/97, EU:T:1998:118, punkt 18 och följande punkter). Dock hänvisar tribunalen i punkt 35 i sin dom av den 10 maj 2001, *Kaufring m.fl./kommissionen* (T-186/97, T-187/97, T-190/97–T-192/97, T-210/97, T-211/97, T-216/97–T-218/97, T-279/97, T-280/97, T-293/97 och T-147/99, EU:T:2001:133), till punkt 22 i EU-domstolens dom av den 6 juli 1993, *CT Control (Rotterdam) och JCT Benelux/kommissionen* (C-121/91 och C-

122/91, EU:C:1993:285). I det nationella mål som låg till grund för EU-domstolens dom hade den dåvarande klaganden ställt en ansökan om eftergift, det vill säga medan förordning nr 1430/79 fortfarande var tillämplig. De nederländska myndigheterna avtog den dåvarande ansökan 1986. Detta utmynnade ett nederländskt domstolsförfarande i vilket den nationella domstolen i november 1989 fastställde att avslaget var ogiltigt. Därefter hade den nederländska förvaltningen hänskjutit ansökan om eftergift till EG-kommissionen, vilken inte fattade beslut inom fyra månader, utan först inom sex månader. År 1985 föreskrevs i den dåvarande processrätten att kommissionen skulle fatta beslut inom fyra månader, medan den från 1987 hade sex månader på sig. Av detta drar Finanzgericht slutsatsen att den lagstiftning som gäller vid den tidpunkt som beslutet meddelas ska tillämpas på handläggningsregler, och detta oberoende av när den ansökan som ligger till grund har ingetts.

- 19 Om EU-domstolen däremot skulle besvara någon av tolkningsfrågorna 1 eller 2 jakande, och i det fall att den besvarar tolkningsfråga 3 nekande, är Finanzgericht skyldig att avgöra tvisten med tillämpning av artikel 294.2 i tillämpningsförordningen, vilken var tillämplig när ansökan lämnades in. Den tyska tullförvaltningen anser att ett förnyat tillstånd med retroaktiv verkan enligt denna bestämmelse maximalt får ha en retroaktiv verkan på ett år under ”särskilda omständigheter”, såsom föreskrivs i artikel 294.3 i tillämpningsförordningen. Dessutom uppställer den även vid förnyat tillstånd enligt artikel 294.2 i tillämpningsförordningen krav på att det finns ett dokumenterat ekonomiskt behov samt att ansökan inte har samband med försök till bedrägeri eller uppenbar vårdslöshet i den mening som avses i artikel 294.3 (led a i bestämmelsen). En sådan begränsning kan varken utläsas av ordalydelsen i artikel 294.2 i tillämpningsförordningen eller den vägledning från 2002 som har upprättats avseende tolkningen av bestämmelsen, vilka enbart behandlar tillstånd med retroaktiv verkan enligt artikel 294.2 i tillämpningsförordningen. Artikel 294.2 i tillämpningsförordningen avser emellertid förnyelsen av ett tillstånd som redan beviljats för samma slags verksamhet och varor. Finanzgericht anser att bestämmelsen därför ska ha en självständig betydelse i förhållande till bestämmelsen i artikel 294.3, vilket innebär att villkoren i den bestämmelsen för att tillstånd ska kunna beviljas inte kan överföras på förnyat tillstånd enligt artikel 294.2.

...