



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

E. TANCHEV

van 3 juni 2021¹

Zaak C-825/19

Beeren-, Wild-, Feinfrucht GmbH

tegen

Hauptzollamt Erfurt

[verzoek van het Thüringer Finanzgericht (belastingrechter in eerste aanleg Thüringen, Duitsland) om een prejudiciële beslissing]

„Verzoek om een prejudiciële beslissing – Douane-unie – Verordening (EU) nr. 952/2013 – Regeling bijzondere bestemming – Opvolgende vergunning met terugwerkende kracht – Temporele werkingssfeer – Voorwaarden”

1. Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft twee afzonderlijke kwesties: ten eerste, de temporele werkingssfeer van artikel 211 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 Unie² (hierna: „DWU”) en, ten tweede, de uitlegging van 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. 2913/92³ (hierna: „uitvoeringsverordening communautair douanewetboek” of „UV-CDW”), voor het geval dat wordt geoordeeld dat artikel 211 van verordening nr. 952/2013 *ratione temporis* niet van toepassing is.

2. Het Thüringer Finanzgericht (belastingrechter in eerste aanleg Thüringen, Duitsland) (hierna: „verwijzende rechter”) heeft het Hof vier afzonderlijke vragen gesteld. De eerste drie betreffen de temporele werkingssfeer van artikel 211 DWU en de laatste betreft de uitlegging van artikel 294, lid 2, UV-CDW. Op verzoek van het Hof beperk ik mijn analyse in deze conclusie tot de eerste drie vragen.

¹ Oorspronkelijke taal: Engels.

² PB 2013, L 269, blz. 1.

³ PB 1993, L 253, blz. 1.

I. Toepasselijke bepalingen

A. *Unierecht*

1. DWU

3. Artikel 211 DWU, met als opschrift „Vergunning”, bepaalt:

„1. Een vergunning van de douaneautoriteiten is vereist voor:

- a) [...] de regeling [...] bijzondere bestemming;
- b) [...]

De voorwaarden waaronder een of meer van de in de eerste alinea bedoelde regelingen mogen worden gebruikt [...], worden in de vergunning vastgesteld.

2. De douaneautoriteiten verlenen met terugwerkende kracht een vergunning indien aan alle volgende voorwaarden is voldaan:

- a) er is een bewezen economische behoefte;
- b) de aanvraag houdt geen verband met een poging tot bedrog;
- c) de aanvrager heeft op basis van boekhouding of bescheiden aangetoond dat:
 - i) aan alle procedurevereisten is voldaan;
 - ii) de goederen, waar nodig, voor de betrokken periode kunnen worden geïdentificeerd;
 - iii) de procedure kan worden gecontroleerd aan de hand van de boekhouding of bescheiden;
- d) alle formaliteiten om de situatie van de goederen te regulariseren kunnen worden verricht, zo nodig met inbegrip van de ongeldigmaking van de betrokken douaneaangiften;
- e) aan de aanvrager is geen vergunning met terugwerkende kracht verleend in de afgelopen drie jaar voor de datum waarop de aanvraag is aanvaard;
- f) de economische voorwaarden hoeven niet te worden onderzocht, tenzij een aanvraag betrekking heeft op een vernieuwing van een vergunning voor dezelfde soort activiteiten en goederen;
- g) de aanvraag heeft geen betrekking op het beheer van een opslagruimte voor het douane-entrepot van goederen;
- h) indien een aanvraag betrekking heeft op een vernieuwing van een vergunning voor dezelfde soort activiteiten en goederen, wordt de aanvraag ingediend binnen drie jaar na het verstrijken van de oorspronkelijke vergunning.

De douaneautoriteiten kunnen tevens een vergunning met terugwerkende kracht verlenen indien de goederen die onder een douaneregeling waren geplaatst, niet langer beschikbaar zijn op het moment dat de vergunningsaanvraag was aanvaard.

[...]

4. Artikel 288 DWU⁴, met als opschrift „Toepassing”, bepaalt:

„1. De artikelen [opsomming van artikelen met uitzondering van artikel 211] zijn van toepassing vanaf 30 oktober 2013.

2. De andere dan de in lid 1 vermelde artikelen zijn van toepassing met ingang van 1 mei 2016.”

2. *GV-DWU*

5. Artikel 172 van gedelegeerde verordening (EU) 2015/2446⁵, met als opschrift „Terugwerkende kracht”, luidt als volgt:

„1. Wanneer de douaneautoriteiten met terugwerkende kracht een vergunning verlenen overeenkomstig artikel 211, lid 2, van het wetboek, wordt de vergunning ten vroegste van kracht op de datum van aanvaarding van de aanvraag.

[...]

3. Als een aanvraag betrekking heeft op een vernieuwing van een vergunning voor dezelfde soort activiteiten en goederen, kan een vergunning met terugwerkende kracht worden verleend vanaf de datum waarop de oorspronkelijke vergunning is verstreken.

[...]

6. Artikel 256 van gedelegeerde verordening 2015/2446 luidt:

„[...]

[Deze verordening] is van toepassing met ingang van 1 mei 2016.

[...]

II. Feiten, procedure en prejudiciële vragen

7. Beeren-, Wild-, Feinfrucht GmbH (hierna: „BWF”) is een onderneming die gepekelde paddenstoelen invoert, verwerkt en verkoopt. Tot en met 31 december 2012 beschikte BWF over een geldige vergunning voor de invoer van dergelijke paddenstoelen uit derde landen en voor het in het vrije verkeer brengen daarvan met een specifieke bestemming. Voordat die vergunning

⁴ Zoals gecorrigeerd bij rectificatie van verordening (EU) nr. 952/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 9 oktober 2013 tot vaststelling van het douanewetboek van de Unie (PB 2013, L 287, blz. 90).

⁵ 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: „GV-DWU”).

afliep, heeft BWF er herhaalde malen gebruik van gemaakt. De onderneming heeft geen verzoek tot verlenging van haar vergunning ingediend. Volgens de verwijzingsbeslissing was dit te wijten aan een „gebrek aan kennis”. Na 31 december 2012 bleef BWF paddenstoelen uit derde landen invoeren en in het vrije verkeer brengen zonder voor die invoer een gunstige douaneregeling aan te vragen. BWF betaalde de hieraan verbonden douanerechten, maar kon de kosten daarvan niet aan haar afnemers doorberekenen.

8. Het feit dat de vergunning was verstreken, is geconstateerd tijdens een bedrijfscontrole. Op 9 januari 2015 heeft BWF verzocht om verlenging van de oorspronkelijke vergunning („opvolgende vergunning”). Op 14 januari 2015 heeft het Hauptzollamt Erfurt (hoofddouanekantoor Erfurt; hierna: „Hauptzollamt”) een opvolgende vergunning met terugwerkende kracht verleend vanaf 9 januari 2015 (dat wil zeggen vanaf de datum van indiening van de aanvraag). Het heeft geweigerd een vergunning met terugwerkende kracht te verlenen vanaf het moment waarop de eerdere vergunning afliep (dat wil zeggen vanaf 1 januari 2013).

9. Onder verwijzing naar het feit dat zij wegens een lopende sanering in een economisch gespannen situatie verkeerde, heeft BWF nogmaals verzocht om verlening van de opvolgende vergunning met ingang van 1 januari 2013. Bij besluit van 13 mei 2015 heeft het Hauptzollamt dat verzoek afgewezen op grond dat niet was voldaan aan de voorwaarden voor verlening van een vergunning met terugwerkende kracht op grond van artikel 294, lid 2, en/of artikel 294, lid 3, UV-CDW.

10. BWF heeft tegen dit besluit bezwaar gemaakt. Bij besluit van 6 april 2016 heeft het Hauptzollamt dat bezwaar afgewezen, waarna BWF op 3 mei 2016 beroep heeft ingesteld bij de verwijzende rechter.

11. In het kader van dat beroep heeft BWF betoogd dat artikel 211 DWU, en niet artikel 294 UV-CDW, van toepassing zou moeten zijn op de verlening van een opvolgende vergunning met terugwerkende kracht, aangezien het eerste artikel als een procedureregule met terugwerkende kracht op een aanhangige zaak zou moeten worden toegepast.

12. Op 21 maart 2019 – toen het hoofdgeding dus aanhangig was – heeft het Hauptzollamt een nieuw besluit gegeven op grond van artikel 294 UV-CDW, dat in de plaats is gekomen van het besluit van 13 mei 2015 (in de vorm van het besluit op bezwaar van 6 april 2016), en daarbij het verzoek van BWF om verlenging van de terugwerkende kracht van haar opvolgende vergunning tot 1 januari 2013 nogmaals afgewezen. De motivering van dit besluit verschilde van die van het vorige besluit. De procedure bij de verwijzende rechter heeft betrekking op dit latere besluit van 21 maart 2019.

13. Tegen deze achtergrond heeft de verwijzende rechter de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende 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 (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?"

14. Schriftelijke opmerkingen zijn ingediend door BWF en de Europese Commissie. Er is niet om een terechtzitting verzocht en deze heeft ook niet plaatsgevonden.

III. Analyse

A. Voorafgaande opmerkingen

15. Met zijn eerste drie vragen wenst de verwijzende rechter in wezen verduidelijking over de temporele werkingssfeer van artikel 211, lid 2, DWU en wenst hij in het bijzonder te vernemen of die bepaling *ratione temporis* kan worden toegepast op een situatie als aan de orde in het hoofdgeding.

16. Zoals het Hof herhaaldelijk heeft geoordeeld, is een nieuwe rechtsregel van toepassing vanaf de inwerkingtreding van de handeling waarbij hij is ingevoerd en is een dergelijke regel weliswaar niet van toepassing op rechtssituaties die zijn ontstaan en definitief zijn verworven onder het oude recht, maar wel op de toekomstige gevolgen daarvan, en op nieuwe rechtssituaties.⁶

17. Inzonderheid volgt uit vaste rechtspraak dat procedureregels in het algemeen worden geacht te gelden voor alle bij de inwerkingtreding ervan aanhangige geschillen, in tegenstelling tot materiële regels, die doorgaans aldus worden uitgelegd dat zij in beginsel op situaties die vóór

⁶ Arrest van 26 maart 2015, Commissie/Moravia Gas Storage (C-596/13 P, EU:C:2015:203, punt 32 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

hun inwerkingtreding zijn verworven slechts van toepassing zijn voor zover uit de bewoordingen, de doelstelling of de opzet ervan blijkt dat er dergelijke gevolgen aan dienen te worden toegekend.⁷

18. Derhalve zal ik in de eerste plaats ingaan op de vraag of artikel 211, lid 2, DWU moet worden beschouwd als een materiële regel dan wel als een procedureregul. Aangezien ik tot de conclusie zal komen dat artikel 211, lid 2, DWU een materiële regel vormt, zal ik in de tweede plaats nagaan of uit de bewoordingen, de doelstelling of de opzet van die bepaling duidelijk blijkt dat zij niettemin met terugwerkende kracht moet worden toegepast.

B. Is artikel 211, lid 2, DWU een materiële regel of een procedureregul?

19. In zijn verzoek om een prejudiciële beslissing verklaart de verwijzende rechter dat hij artikel 211 DWU in wezen als een procedureregul opvat. Ter ondersteuning van die opvatting wijst hij naar de plaats van de bepaling in de structuur van het DWU en naar de wezenlijke inhoud ervan. Verzoekster in het hoofdgeding voert ook aan dat artikel 211 van verordening nr. 952/2013 als een procedureregul moet worden opgevat.

20. Ik ben het niet eens met die analyse.

1. Inhoud van artikel 211, lid 2, DWU

21. Hoewel het Hof zich tot op heden niet heeft uitgesproken over de vraag of artikel 211, lid 2, DWU als een materiële regel dan wel als een procedureregul moet worden beschouwd, en of die bepaling aldus moet worden uitgelegd dat zij terugwerkende kracht heeft, is het niettemin in verschillende zaken ingegaan op het onderscheid tussen materiële regels en procedureregels op het gebied van het douanerecht. Het Hof heeft in het algemeen geoordeeld dat bepalingen die voor het bestaan (of het bedrag) van de douaneschuld beslissend zijn, „materiële regels” zijn waaraan doorgaans geen terugwerkende kracht kan worden toegekend.

22. In de arresten van 23 februari 2006, Molenbergnatie (C-201/04, EU:C:2006:136), en 8 september 2005, Beemsterboer Coldstore Services (C-293/04, EU:C:2006:162), heeft het Hof geoordeeld dat respectievelijk regels betreffende de douaneschuld zelf en regels die bepalen onder welke omstandigheden een belastingschuldige van de navordering van invoerrechten kan worden vrijgesteld, materiële regels vormen.

23. In het arrest Molenbergnatie heeft het Hof aldus verklaard dat artikel 221, leden 1 en 2, van verordening (EEG) nr. 2913/92⁸, betreffende de mededeling van „het bedrag van de rechten” aan de schuldenaar, louter procedureregels bevatte.⁹ Die regels betroffen niet het bestaan van de douaneschuld.

⁷ Arresten van 12 november 1981, Meridionale Industria Salumi e.a. (212/80–217/80, EU:C:1981:270, punt 9); 23 februari 2006, Molenbergnatie (C-201/04, EU:C:2006:136, punt 31); 11 december 2008, Commissie/Freistaat Sachsen (C-334/07 P, EU:C:2008:709, punt 44), en 26 maart 2015, Commissie/Moravia Gas Storage (C-596/13 P, EU:C:2015:203, punt 33). Voorts heeft het Hof in het arrest Meridionale Industria Salumi e.a., punten 11 en 12, verklaard dat aan onlosmakelijk verbonden procedureregels en materiële regels van een verordening, waarvan de bijzondere voorschriften niet op zichzelf mochten worden beschouwd, geen terugwerkende kracht mocht worden toegekend „bij gebreke van duidelijke aanwijzingen voor het tegendeel”.

⁸ Verordening van de Raad van 12 oktober 1992 tot vaststelling van het communautair douanewetboek (PB 1992, L 302, blz. 1) (hierna: „CDW”).

⁹ Arrest van 23 februari 2006, Molenbergnatie (C-201/04, EU:C:2006:136, punt 36).

24. Daarentegen heeft het Hof geoordeeld dat artikel 221, lid 3, CDW een regel bevatte „betreffende de douaneschuld zelf”.¹⁰ In die bepaling heette het dat de „mededeling aan de schuldenaar [moest] plaatsvinden binnen drie jaar nadat de douaneschuld [was] ontstaan”. Voor zover de schuld, naar het oordeel van het Hof, bij het verstrijken van die termijn was „verjaard en dus [...] tenietgegaan”, concludeerde het dat die bepaling een materiële regel bevatte.¹¹ Als zodanig kon artikel 221, lid 3, CDW niet worden toegepast op de invordering van een douaneschuld die was ontstaan vóór 1 januari 1994, de datum waarop die bepaling in werking was getreden.¹²

25. In het arrest *Beemsterboer Coldstore Services* heeft het Hof geoordeeld dat artikel 220, lid 2, onder b), CDW een materieelrechtelijk voorschrift bevatte „voor zover daarin [werd] bepaald onder welke omstandigheden een belastingschuldige van de navordering van invoerrechten [kon] worden vrijgesteld wanneer de douaneautoriteiten een vergissing [hadden] gemaakt”.¹³ Om het met de woorden van advocaat-generaal Kokott te zeggen, had die bepaling een materieelrechtelijke inhoud, omdat zij „ertoe [diende] te bepalen of een schuldenaar een wettelijk verschuldigd bedrag aan rechten nog [moest] betalen (nabetalen) of niet”.¹⁴

26. In de zaak *Mitsui & Co. Deutschland* (C-256/07, EU:C:2009:167) heeft het Hof ervan afgezien om een bepaling waarbij een termijn van twaalf maanden werd gesteld waarbinnen bepaalde prijswijzigingen in aanmerking moesten worden genomen, expliciet als een materiële regel (in plaats van een procedureregulering) aan te merken. Het Hof heeft daarentegen geweigerd om aan de betreffende bepaling terugwerkende kracht toe te kennen op grond dat toepassing met terugwerkende kracht van de nieuwe, kortere termijn voor die wijzigingen „afbreuk [zou doen] aan het gewettigd vertrouwen”.¹⁵ Advocaat-generaal Mazák nam in zijn conclusie in die zaak echter uitdrukkelijk het standpunt in dat de bepaling in kwestie juist een materieelrechtelijke bepaling was doordat zij „[aangaf] onder welke voorwaarden van het recht om de transactiewaarde te wijzigen gebruik [mocht] worden gemaakt”.¹⁶ Hierbij moet ik nog opmerken dat die waarde bepalend was voor het bedrag van de douaneschuld.

27. Een onderscheid op basis van de vraag of de betreffende regels bepalend zijn voor het bestaan of het bedrag van de douaneschuld is zinvol. Zoals de Commissie in haar opmerkingen naar voren heeft gebracht, kan de ontheffing of vrijstelling of de oplegging van douanerechten voor identieke goederen die tegelijkertijd en onder dezelfde feitelijke omstandigheden zijn ingevoerd, niet afhangen van de duur van de bestuurlijke of gerechtelijke procedures. Identieke feitelijke omstandigheden die zich tegelijkertijd voordoen, zouden tot dezelfde douaneschuld moeten leiden en volgens dezelfde materiële regels moeten worden behandeld.

28. Wanneer deze logica wordt toegepast op de door de verwijzende rechter gestelde vragen, ben ik van mening dat artikel 211, lid 2, DWU een materiële bepaling is.

¹⁰ Idem, punt 39.

¹¹ Idem, punt 41.

¹² Idem, punt 42. Zie voor een kritisch standpunt over de analyse van het Hof in het arrest *Molenbergnatie*, de conclusie van advocaat-generaal Sharpston in de gevoegde zaken *Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb* (C-278/07–C-280/07, EU:C:2008:521, punten 31 en 32). De kritiek in de conclusie van advocaat-generaal Sharpston had echter betrekking op de vraag of het verstrijken van een verjaringstermijn feitelijk de douaneschuld teniet doet gaan (zoals het Hof van oordeel was in het arrest *Molenbergnatie*), en dus of de verjaringstermijn feitelijk voor de schuld zelf gevolgen had. De constatering dat een regel betreffende de schuld als een materiële regel moest worden beschouwd, werd niet in twijfel getrokken.

¹³ Arrest van 9 maart 2006, *Beemsterboer Coldstore Services* (C-293/04, EU:C:2006:162, punt 20).

¹⁴ Conclusie van advocaat-generaal Kokott in de zaak *Beemsterboer Coldstore Services* (C-293/04, EU:C:2005:527, punt 24).

¹⁵ Arrest van 19 maart 2009, *Mitsui & Co. Deutschland* (C-256/07, EU:C:2009:167, punt 36).

¹⁶ Punt 47 van die conclusie.

29. In de Engelse taalversie van artikel 211, lid 2, DWU¹⁷ is bepaald dat „the customs authorities shall grant an authorisation with retroactive effect” (de douaneautoriteiten met terugwerkende kracht een vergunning verlenen) indien aan alle genoemde voorwaarden is voldaan. Omdat BWF niet beschikte over een dergelijke vergunning voor de invoer van de goederen in kwestie in de periode van 1 januari 2013 tot en met 8 januari 2015, waren over die invoer douanerechten verschuldigd.

30. Indien aan BWF echter een vergunning met terugwerkende kracht zou zijn verleend, hetzij krachtens artikel 211, lid 2, DWU hetzij krachtens artikel 294 UV-CDW, dan zou de vrijstelling onder de regeling bijzondere bestemming van toepassing zijn geweest en had BWF kunnen verzoeken om restitutie van de betaalde douanerechten.

31. De vervulling van alle in artikel 211 DWU genoemde voorwaarden is niet alleen een voorwaarde voor het verlenen van een vergunning met terugwerkende kracht, maar – de Franse taalversie van artikel 211, lid 2, DWU even buiten beschouwing gelaten – verplicht de douaneautoriteiten er feitelijk ook toe om op aanvraag een dergelijke vergunning verlenen. Die vergunning is op haar beurt bepalend voor het bestaan van de douaneschuld met betrekking tot de goederen in kwestie.

32. Op grond van de in de punten 22 tot en met 26 van deze conclusie aangehaalde rechtspraak ben ik derhalve van mening dat artikel 211, lid 2, DWU als een materiële regel moet worden beschouwd.

33. Een nadere beschouwing van de afzonderlijke, in artikel 211, lid 2, onder a) tot en met h), DWU genoemde voorwaarden bevestigt die opvatting alleen maar.

34. Onder a) is bepaald dat er een „bewezen economische behoefte” moet zijn en onder b) dat de aanvraag geen verband mag houden met een poging tot bedrog. Noch het bestaan van een economische behoefte noch het ontbreken van bedrog heeft betrekking op procedurele kwesties; zij vormen juist materiële vereisten die moeten worden vervuld om in aanmerking te komen voor een vergunning met terugwerkende kracht. Hoewel onder a) gewag wordt gemaakt van een „bewezen” economische behoefte, wordt daarin niet de procedurele kwestie behandeld hoe dat bewijs moet worden geleverd.

35. Onder c) is bepaald dat de aanvrager op basis van boekhouding of bescheiden moet aantonen dat aan alle procedurevereisten is voldaan; dat de goederen, waar nodig, voor de betrokken periode kunnen worden geïdentificeerd, en dat de procedure kan worden gecontroleerd aan de hand van de boekhouding of bescheiden. Onder d) is bepaald dat alle formaliteiten om de situatie van de goederen te regulariseren kunnen worden verricht, en onder f) heet het dat „de economische voorwaarden [...] niet [hoeven] te worden onderzocht”. Hoewel die bepalingen betrekking hebben op procedurele kwesties, gaan zij niet in op de wijze waarop aan die vereisten moet worden voldaan of hoe dat bewijs moet worden geleverd, maar wordt daarin eerder uiteengezet onder welke voorwaarden een vergunning met terugwerkende kracht wordt verleend.

¹⁷ Hierbij merk ik op dat de Franse taalversie een andere betekenis heeft dan de Engelse: „Les autorités douanières *peuvent* accorder une autorisation avec effet rétroactif [...]” (cursivering van mij). De Bulgaarse, de Deense, de Duitse, de Italiaanse, de Poolse, de Slowaakse en de Zweedse taalversie lijken allemaal in overeenstemming te zijn met de Engelse taalversie. Voor de analyse in deze conclusie is het verschil niet bepalend.

36. Onder e) is de voorwaarde opgenomen dat aan de aanvrager geen vergunning met terugwerkende kracht is verleend in de afgelopen drie jaar vóór de datum waarop de aanvraag is aanvaard; onder g) worden aanvragen uitgesloten die betrekking hebben op het beheer van een opslagruimte voor het douane-entrepot van goederen, en onder h) is bepaald dat aanvragen die betrekking hebben op dezelfde soort activiteiten en goederen binnen drie jaar moeten worden ingediend.

37. Al deze vereisten vormen mijns inziens, hetzij volledig hetzij in overwegende mate, materiële voorwaarden.

2. Plaats van artikel 211, lid 2, in de structuur van het DWU

38. Artikel 211 is opgenomen in titel VII („Bijzondere regelingen”), hoofdstuk 1 („Algemene bepalingen”), van het DWU. Hoofdstuk 1 bevat de artikelen 210 tot en met 225.

39. De ordening van de bepalingen in hoofdstuk 1 volgt globaal een patroon waarbij één of twee volledig of hoofdzakelijk materiële bepalingen die respectievelijk betrekking hebben op vergunning (artikel 211), zuivering van een bijzondere regeling (artikel 215), of het verkeer van goederen (artikel 219) en gebruikelijke behandelingen (artikel 220), worden gevolgd door een artikel met als opschrift „Bevoegdheidsdelegatie”, dat de Commissie de bevoegdheid geeft om gedelegeerde handelingen vast te stellen ter aanvulling van bepaalde niet-essentiële onderdelen van die regels (artikelen 212, 216 en 221), en een artikel met als opschrift „Toekenning van uitvoeringsbevoegdheden” (artikelen 213, 217 en 222), waarin de Commissie wordt geïnstrueerd om „door middel van uitvoeringshandelingen nader de procedureregels [te bepalen]” betreffende een deel van die materiële bepalingen.¹⁸

40. Derhalve pleit de structuur van het DWU er mijns inziens niet voor om artikel 211, lid 2, als een procedureregule te behandelen. Integendeel, artikel 211, lid 2, staat in hoofdstuk 1 van titel VII op een plaats waar men een materiële regel en niet een procedureregule verwacht.

C. Kan artikel 211, lid 2, niettemin met terugwerkende kracht worden toegepast?

41. De materieelrechtelijke voorschriften van de Unie kunnen uitzonderlijk aldus worden uitgelegd dat zij gelden ten aanzien van vóór de inwerkingtreding ervan bestaande situaties voor zover er blijkens de bewoordingen, de doelstellingen of de opzet ervan zulke gevolgen aan dienen te worden toegekend.¹⁹

42. In het arrest *Beemsterboer Coldstore Services* heeft het Hof in dat verband geoordeeld dat de nieuwe, gewijzigde versie van een materiële regel moest worden toegepast op vóór de inwerkingtreding ervan bestaande situaties, omdat de nieuwe versie „in wezen een interpretatieve bepaling” was.²⁰ In die zaak was de gewijzigde versie van de betreffende bepaling vastgesteld om meer rechtszekerheid te bieden, en aangezien met de nieuwe tekst de bescherming van het

¹⁸ Er is geen sprake van artikelen waarin de Commissie specifiek de bevoegdheid krijgt om gedelegeerde handelingen vast te stellen of wordt verplicht tot nadere bepaling van procedureregels in verband met artikel 210, dat ziet op het toepassingsgebied van de bijzondere regelingen, of artikel 214, dat ingaat op administratieve verplichtingen, of artikel 218, inzake de overdracht van rechten en plichten.

¹⁹ Arrest van 9 maart 2006, *Beemsterboer Coldstore Services* (C-293/04, EU:C:2006:162, punt 21).

²⁰ *Idem*, punten 22 en 23.

vertrouwen van de betrokken marktdeelnemers werd versterkt, stonden het rechtszekerheids- en het vertrouwensbeginsel er niet aan in de weg dat de gewijzigde versie werd toegepast op situaties die vóór de inwerkingtreding ervan waren ontstaan.²¹

43. Daarentegen worden door artikel 211, lid 2, DWU materiële wijzigingen in vooraf bestaande rechtsregels aangebracht. Terwijl volgens de bewoordingen van artikel 294 UV-CDW door de douaneautoriteiten „een vergunning met terugwerkende kracht [kan] worden verleend”, is in artikel 211, lid 2, DWU bepaald dat die autoriteiten „met terugwerkende kracht een vergunning [verlenen]” indien aan alle genoemde voorwaarden (die ofwel volledig ofwel in overwegende mate van materiële aard zijn) is voldaan. Dit is zeker geen louter interpretatieve wijziging.

44. In de overwegingen of in de totstandkomingsgeschiedenis heb ik geen aanwijzingen gevonden dat het het doel was om artikel 211, lid 2, DWU met terugwerkende kracht toe te passen.

45. Voorts moet ik opmerken dat voor de verwijzende rechter het probleem rijst of de regels voor de regeling bijzondere bestemming met terugwerkende kracht kunnen worden toegepast. De vergunning voor de regeling bijzondere bestemming kan slechts onder bepaalde voorwaarden worden verleend en die procedure vormt dus een uitzondering op de algemene douanebepalingen. Als zodanig moeten de regels die op die procedure van toepassing zijn, strikt worden uitgelegd.²² De verlening van een vergunning met terugwerkende kracht krachtens artikel 211, lid 2, DWU en artikel 172, lid 1, GV-DWU vormt eveneens een uitzondering op de algemene regel voor de verlening van vergunningen, waarvoor specifieke voorwaarden gelden. De verlening – krachtens artikel 211, lid 2, onder h), DWU en artikel 172, lid 3, GV-DWU – van een vergunning met terugwerkende kracht vanaf de datum waarop de geldigheidsduur van de oorspronkelijke vergunning is verstreken, vormt nog een extra uitzondering op de algemene regels voor vergunningen met terugwerkende kracht, waarvoor aanvullende voorwaarden gelden. Een ruime uitlegging van de toepassing *ratione temporis* van die regels lijkt derhalve niet gerechtvaardigd te zijn.

D. Tweede en derde vraag

46. Voor de toepassing van procedureregels op een feitelijke situatie die voorafgaat aan de datum van inwerkingtreding van die regels geldt als afzonderlijk vereiste dat de zaak „aanhangig” is op het moment waarop de procedureregels in werking treden. Door het antwoord op de eerste vraag zijn de tweede en de derde vraag van de verwijzende rechter niet langer relevant. Derhalve hoeft niet te worden ingegaan op de vraag of de zaak „aanhangig” was op het moment waarop artikel 211, lid 2, DWU van toepassing is geworden (1 mei 2016).

²¹ Idem, punten 25 en 26.

²² Zie naar analogie arresten van 11 november 1999, Söhl & Söhlke (C-48/98, EU:C:1999:548, punt 52); 29 juli 2010, Isaac International (C-371/09, EU:C:2010:458, punt 42), en 14 januari 2010, Terex Equipment e.a. (C-430/08 en C-431/08, EU:C:2010:15, punt 42).

IV. Conclusie

47. Bijgevolg geef ik het Hof in overweging de eerste drie vragen van de verwijzende rechter te beantwoorden als volgt:

„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 is als materiële regel alleen van toepassing op aanvragen voor de verlening van een vergunning die met terugwerkende kracht zou gelden vanaf 1 mei 2016.”