CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
van 11 februari 2021 [1]

Zaak C-39/20

Staatssecretaris van Financiën
tegen
Jumbocarry Trading GmbH

(verzoek van de Hoge Raad der Nederlanden om een prejudiciële beslissing)

„Prejudiciële verwijzing – Termijn voor het doen van mededeling van een douaneschuld – Opschorting van de mededelingstermijn – Verjaring van de douaneschuld – Toepassing in de tijd van de bepaling inzake de gronden voor opschorting – Rechtszekerheidsbeginsel – Vertrouwensbeginsel”

1. In 1992 heeft de wetgever van de Europese Unie besloten de tot dan toe verspreide bepalingen van het douanerecht bijeen te brengen in één wetboek. Het resultaat werd vastgelegd in verordening (EEG) nr. 2913/92 tot vaststelling van het communautair douanewetboek (hierna: „CDW”) [2].

2. Nadien heeft het CDW een aantal wijzigingen ondergaan, tot het bij verordening (EU) nr. 952/2013 tot vaststelling van het douanewetboek van de Unie (hierna: „DWU”) [3] werd ingetrokken.

3. Volgens artikel 288 van het DWU is een aantal artikelen van dat wetboek van toepassing met ingang van 30 oktober 2013, terwijl andere dat pas zijn met ingang van 1 mei 2016. [4] Tot die laatste categorie behoren de artikelen 103 en 124 van het DWU, die respectievelijk zien op de opschorting van de termijn voor het doen van mededeling van een douaneschuld en het tenietgaan van de douaneschuld.

4. De Hoge Raad der Nederlanden heeft het Hof middels een verzoek om een prejudiciële beslissing verzocht om uitlegging van artikel 103, lid 3, aanhef en onder b), en artikel 124, lid 1, aanhef en onder a), van het DWU.

1 Oorspronkelijke taal: Spaans.

2 Verordening van de Raad van 12 oktober 1992 (PB 1992, L 302, blz. 1).

3 Verordening van het Europees Parlement en van de Raad van 9 oktober 2013 (PB 2013, L 269, blz. 1, met rectificatie in PB 2013, L 287, blz. 90).

4 Ingevolge artikel 287 van het DWU is het DWU in werking getreden op 30 oktober 2013, dat wil zeggen op de twintigste dag volgende op die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie* van 10 oktober 2013. In artikel 288 van het DWU is gespecificeerd welke artikelen van toepassing zijn met ingang van 30 oktober 2013 en welke met ingang van 1 mei 2016.

5. In essentie wenst de verwijzende rechter met zijn vragen te vernemen of een bepaling van het DWU tot gevolg kan hebben dat de op een bepaald moment lopende verjaringstermijn van een douaneschuld werd opgeschort, waardoor de uiterste datum waarop de douaneautoriteiten mededeling van de schuld konden doen (en de schuld konden invorderen) zou zijn verschoven tot na de datum waarop de schuld ingevolge het CDW verjaarde.

I. Unierecht

A. CDW

6. In artikel 221 van het CDW werd in de leden 1, 3 en 4 bepaald:

„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.

4. Wanneer de douaneschuld is ontstaan ingevolge een handeling die op het tijdstip dat zij werd verricht strafrechtelijk vervolgbaar was, mag de mededeling van de wettelijk verschuldigde bedragen, overeenkomstig de in de geldende bepalingen daartoe gestelde voorwaarden, nog na het verstrijken van de in lid 3 bedoelde termijn aan de schuldenaar worden gedaan."

B. DWU

7. Artikel 22, lid 6, van het DWU luidt:

„Voordat een voor de aanvrager ongunstige beschikking wordt verleend, delen de douaneautoriteiten hem mee op welke gronden zij voornemens zijn hun beschikking te baseren. De aanvrager wordt in de gelegenheid gesteld zijn standpunt kenbaar te maken binnen een specifieke termijn, die aanvangt op de datum waarop hij die mededeling ontvangt of wordt geacht die te hebben ontvangen. Na het verstrijken van deze termijn wordt aan de aanvrager in de passende vorm mededeling gedaan van de beschikking."

8. In artikel 29 van het DWU wordt bepaald:

„Tenzij een douaneautoriteit als gerechtelijke autoriteit optreedt, gelden de leden 4, 5, 6 en 7 van artikel 22, en lid 3 van artikel 23, evenals de artikelen 26, 27 en 28 ook voor beschikkingen van de douaneautoriteiten zonder voorafgaande aanvraag van de belanghebbende."

9. Artikel 103, lid 1 en lid 3, aanhef en onder b), van het DWU schrijft voor:

„1. De mededeling van een douaneschuld aan de schuldenaar vindt plaats binnen drie jaar nadat de douaneschuld is ontstaan.

[…]

3. De in de leden 1 en 2 bedoelde perioden worden opgeschort, indien:

[…]

b) de douaneautoriteiten de schuldenaar overeenkomstig artikel 22, lid 6, hebben medegedeeld op welke gronden zij voornemens zijn mededeling te doen van de douaneschuld; dergelijke opschorting wordt toegepast vanaf de datum van die mededeling tot het einde van de periode waarbinnen de schuldenaar in de gelegenheid wordt gesteld zijn standpunt kenbaar te maken."

10. In artikel 124, lid 1, aanhef en onder a), van het DWU wordt het volgende bepaald:

„Onverminderd de geldende bepalingen inzake de niet-invordering van het met een douaneschuld overeenkomende bedrag aan invoer- of uitvoerrechten in geval van een gerechtelijk geconstateerde insolventie van de schuldenaar, gaat een douaneschuld bij invoer of uitvoer teniet op een van de volgende wijzen:

a) de douaneschuld kan overeenkomstig artikel 103 niet meer aan de schuldenaar worden meegedeeld".

11. In artikel 288 van het DWU wordt bepaald:

„1. De artikelen 2, 7, 8, 10, 11, 17, 20, 21, 24, 25, 31, 32, 36, 37, 40, 41, 50, 52, 54, 58, 62, 63, 65, 66, 68, 75, 76, 88, 99, 100, 106, 107, 115, 122, 123, 126, 131, 132, 138, 142, 143, 151, 152, 156, 157, 160, 161, 164, 165, 168, 169, 175, 176, 178, 180, 181, 183, 184, 186, 187, 193, 196, 200, 206, 207, 209, 212, 213, 216, 217, 221, 222, 224, 225, 231, 232, 235, 236, 239, 253, 265, 266, 268, 273, 276, 279, 280, 281, 283, 284, 285 en 286 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.

[…]"

C. Gedelegeerde verordening nr. 2015/2446

12. Artikel 8, lid 1, van gedelegeerde verordening (EU) nr. 2015/2446[5] luidt:

„De termijn waarbinnen de aanvrager zijn standpunt kenbaar kan maken voordat een voor hem ongunstige beschikking wordt gegeven, bedraagt 30 dagen."

[5] Gedelegeerde verordening 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 [DWU] (PB 2015, L 343, blz. 1; hierna: „GDWU").

II. Feiten, geding en prejudiciële vragen

13. Jumbocarry Trading GmbH (hierna: „Jumbocarry") is een in Duitsland gevestigde vennootschap die op 4 juli 2013 in Nederland aangifte heeft gedaan voor het in het vrije verkeer brengen van een partij porseleingoed. In de aangifte werd Bangladesh vermeld als land van oorsprong van het porseleingoed, op grond waarvan een preferentieel tarief van douanerechten van nul procent werd toegepast.

14. Op 1 juni 2016 heeft de Inspecteur van de Belastingdienst (hierna: „Inspecteur"), na te hebben vastgesteld dat het certificaat van oorsprong vals was, Jumbocarry schriftelijk medegedeeld dat hij voornemens was douanerechten tegen het normale tarief van 12 procent na te vorderen. In dezelfde brief stelde hij Jumbocarry in de gelegenheid om haar standpunt daarover binnen dertig dagen kenbaar te maken.

15. Op 18 juli 2016 heeft de Inspecteur een uitnodiging tot betaling van de douaneschuld uitgereikt aan Jumbocarry.

16. Jumbocarry is tegen dit besluit opgekomen bij de rechtbank Noord-Holland (Nederland), die haar in het gelijk heeft gesteld door te oordelen dat de douaneschuld was verjaard omdat er drie jaar was verstreken sinds het ontstaan ervan (op 4 juli 2013).

17. De Inspecteur heeft tegen het vonnis in eerste aanleg hoger beroep ingesteld bij het gerechtshof Amsterdam, dat het hoger beroep bij arrest van 27 februari 2018 heeft afgewezen.

18. De Staatssecretaris van Financiën heeft daarop beroep in cassatie ingesteld bij de Hoge Raad der Nederlanden, die twijfels heeft over de werking in de tijd van een aantal bepalingen van het DWU en het Hof daarom de volgende prejudiciële vragen heeft voorgelegd:

„1) Zijn artikel 103, lid 3, aanhef en letter b, en artikel 124, lid 1, aanhef en letter a, van het DWU van toepassing op een douaneschuld die voor 1 mei 2016 is ontstaan en waarvan de verjaringstermijn op die datum nog niet is geëxpireerd?

2) Indien het antwoord op de eerste vraag bevestigend is, staat het rechtszekerheidsbeginsel of het vertrouwensbeginsel dan in de weg aan deze toepassing?"

III. Procedure bij het Hof

19. De prejudiciële verwijzing is ter griffie van het Hof ingekomen op 27 januari 2020.

20. Jumbocarry, de Nederlandse regering, de Europese Commissie, de Raad van de Europese Unie en het Europees Parlement hebben schriftelijke opmerkingen ingediend.

21. Het Hof heeft partijen en interveniënten in de prejudiciële procedure enkele schriftelijk te beantwoorden vragen gesteld [6] over de volgende punten:

– de relevantie voor de onderhavige zaak van de overwegingen uit het arrest van het Hof van 5 december 2017, M.A.S. en M.B., en met name punt 42 van dat arrest [7];

– de kwalificatie van de betrokken douaneschuld als ontstaan ten gevolge van een handeling die op het tijdstip waarop zij werd verricht strafrechtelijk vervolgbaar was, waarbij er verwezen is naar het arrest van 19 oktober 2017, A [8] (punten 54-62);

– de analogie tussen de mededeling als bedoeld in artikel 22, lid 6, van het DWU, gelezen in samenhang met artikel 29 daarvan, en de mededeling van artikel 221, lid 3, van het CDW, die de verjaringstermijn van drie jaar stuit, zoals volgt uit het arrest van 10 juli 2019, CEVA Freight Holland [9] (punten 43, 45, 46 en 48).

IV. Beoordeling

A. Voorafgaande opmerkingen

22. Alvorens te beginnen aan de beantwoording van de vragen van de Hoge Raad der Nederlanden, wil ik de vragen die het Hof aan partijen en interveniënten in de prejudiciële procedure heeft gesteld op enkele punten nader bekijken.

23. In die vragen van het Hof worden de in de verwijzingsbeslissing beschreven feiten niet in twijfel getrokken. [10] Die feiten stellen het Hof niettemin in staat om de verwijzende rechter te voorzien van een benadering van het Unierecht die niet exact overeenkomt met die welke de verwijzende rechter zelf hanteert.

24. Niets belet het Hof om de nationale rechter, op basis van de stukken van het hoofdgeding en de opmerkingen van partijen, aanwijzingen te geven betreffende punten die in de prejudiciële verwijzing niet aan de orde zijn gesteld indien het Hof dat passend acht om zijn samenwerking met de verwijzende rechter te verbeteren.

6 Waar de Nederlandse regering, de Commissie, de Raad en het Parlement op hebben geantwoord (en Jumbocarry dus niet).

7 Zaak C-42/17, EU:C:2017:936; hierna: „arrest Taricco II”. Aangezien in punt 42 van dat arrest specifiek wordt verwezen naar „punt 57 van het arrest Taricco en de aldaar aangehaalde rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens”, strekt de vraag van het Hof zich impliciet uit tot de gevolgen van het arrest van 8 september 2015, Taricco e.a. (C-105/14, EU:C:2015:555; hierna: „arrest Taricco I”), voor deze zaak.

8 Zaak C-522/16, EU:C:2017:778; hierna: „arrest A”.

9 C-249/18, EU:C:2019:587; hierna: „arrest CEVA”.

10 Zoals het Hof in herinnering heeft geroepen in het arrest van 2 april 2020, Coty Germany (C-567/18, EU:C:2020:267, punt 22), „[dient het Hof, aangezien] de verwijzende rechter bij uitsluiting bevoegd is de feiten van het bij hem aanhangige geding vast te stellen en te beoordelen, […] zijn onderzoek in beginsel te beperken tot de elementen die de verwijzende rechter hem ter beoordeling heeft voorgelegd en zich daaraan te houden”.

1. Kwalificatie van de handeling ingevolge welke de douaneschuld is ontstaan en gevolgen daarvan voor de verjaringstermijn

25. In artikel 221, lid 4, van het CDW was bepaald dat „[w]anneer de douaneschuld is ontstaan ingevolge een handeling die op het tijdstip dat zij werd verricht strafrechtelijk vervolgbaar was, […] de mededeling van de wettelijk verschuldigde bedragen, overeenkomstig de in de geldende bepalingen daartoe gestelde voorwaarden, nog na het verstrijken van de in lid 3 bedoelde termijn aan de schuldenaar [mag] worden gedaan".

26. Hoewel in die bepaling en in andere leden van artikel 221 van het CDW de term *verjaring* niet werd gebruikt, heeft het Hof verklaard dat de termijn van drie jaar die daarin wordt genoemd daadwerkelijk een verjaringstermijn voor de douaneschuld is. [11]

27. „[A]rtikel 221, lid 3, eerste zin, van het [CDW] [stelt] volgens vaste rechtspraak *een verjaringsregel* [in], die inhoudt dat de mededeling van het te betalen bedrag aan in- of uitvoerrechten niet meer mag geschieden na het verstrijken van een termijn van drie jaar te rekenen vanaf de datum waarop de douaneschuld is ontstaan". [12]

28. Volgens artikel 221, lid 4, van het CDW was het dus zo dat de door dat wetboek ingestelde *verjaringstermijn* voor de douaneschuld zich niet beperkte tot drie jaar wanneer de schuld „[was] ontstaan ingevolge een handeling die […] strafrechtelijk vervolgbaar was".

29. Het Hof heeft dit ook aangegeven in een zaak waarin goederen illegaal in het vrije verkeer waren gebracht na de opstelling van een douaneaangifte op basis van verkeerde gegevens. [13]

30. Ofschoon het in het vrije verkeer brengen een van de in artikel 201 van het CDW opgesomde feiten is die de douaneschuld bij invoer doen ontstaan, kan volgens het Hof „deze overweging niet tot gevolg […] hebben dat een dergelijke schuld niet, in de zin van artikel 221, lid 4, van het [CDW], is ‚ontstaan' als gevolg van handelingen als die aan de orde in het hoofdgeding". [14]

31. Derhalve kon de in artikel 221, lid 3, van het CDW bepaalde termijn zich uitstrekken tot langer dan drie jaar wanneer de feiten die ten grondslag lagen aan de douaneschuld strafrechtelijk vervolgbaar waren. [15]

[11] Eigenlijk verjaart „de actie tot invordering van de douaneschuld […], hetgeen gelijkstaat met de verjaring en dus met het tenietgaan van de schuld zelf", zoals blijkt uit het arrest van 23 februari 2006, Molenbergnatie (C-201/04: EU:C:2006:136; hierna: „arrest Molenbergnatie", punt 42).

[12] Arresten van 17 juni 2010, Agra (C-75/09, EU:C:2010:352, punt 30, waarin punt 39 van het arrest Molenbergnatie wordt aangehaald), en 16 juli 2009, Snauwaert e.a. (C-124/08 en C-125/08, EU:C:2009:469, punt 28). Cursivering van mij.

[13] Arrest A. In die zaak had een in Duitsland gevestigde vennootschap een aantal douaneaangiften laten opstellen voor het in Nederland in het vrije verkeer brengen van goederen die afkomstig waren uit Brazilië en Argentinië. Volgens de Nederlandse douaneautoriteiten hadden enkele marktdeelnemers een keten van transacties opgezet waarbij „de oorspronkelijke prijs voor de […] producten die waren gekocht van onafhankelijke leveranciers in Zuid-Amerika, bij de volgende transacties kunstmatig was verhoogd, zodanig dat de cif-invoerprijs van de betrokken producten hoger was dan de reactieprijs, met het oogmerk geen aanvullende rechten als bedoeld in de verordeningen […] te betalen" (punt 24). Het Hof heeft geoordeeld dat „aangezien het verstrekken van verkeerde gegevens de oorzaak is van het feit dat dergelijke rechten geheel of gedeeltelijk niet worden geheven, een dergelijke douaneschuld [moet] worden geacht te zijn , ontstaan', in de zin van artikel 221, lid 4, van het [CDW], als gevolg van het verstrekken van deze gegevens" (punt 57).

[14] Ibidem, punt 58.

[15] Ibidem, punt 61.

32. Diezelfde regel is, met lichte afwijkingen, te vinden in artikel 103, lid 2, DWU.[16] Wanneer de douaneschuld is ontstaan ingevolge een handeling die strafrechtelijk vervolgbaar was, kan de termijn voor het meedelen van die schuld op grond van die bepaling worden verlengd tot minimaal vijf en maximaal tien jaar.

33. De verwijzende rechter zou dus, mits dat volgens zijn procedureregels kan[17], kunnen nagaan of er in casu sprake is van een soortgelijke situatie als in het arrest A.

34. Alles lijkt erop te wijzen dat dit inderdaad het geval is, aangezien uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat de Inspecteur in zijn mededeling aan Jumbocarry van 1 juni 2016 vraagtekens zette bij de werkelijke herkomst van de aangegeven goederen en verklaarde dat het certificaat van oorsprong *vals*[18] was.

35. Indien de verwijzende rechter zou bevestigen dat de handeling waardoor de douaneschuld van Jumbocarry is ontstaan strafrechtelijk vervolgbaar was, zou die schuld, die is ontstaan op 4 juli 2013, noch op 1 juni 2016 (de datum van de mededeling van de Inspecteur), noch op 18 juli 2016 (de datum van de uitnodiging tot betaling) wegens verjaring teniet zijn gegaan.

36. In dat geval zouden de implicaties, ingevolge het CDW of het DWU, van de handelingen die in 2016 de verjaringstermijn van drie jaar van de douaneschuld hebben opgeschort geen analyse behoeven, aangezien – ik wijs er nogmaals op – die termijn van drie jaar niet van toepassing zou zijn op de onderhavige zaak.

2. Mededeling aan de schuldenaar in het CDW

37. De mededeling van het bedrag aan douanerechten aan de schuldenaar, welk bedrag door de douaneautoriteiten werd berekend zodra zij over de nodige gegevens beschikten[19], moest volgens artikel 221, leden 1 en 3, van het CDW plaatsvinden „op een daartoe geëigende wijze" en binnen drie jaar nadat de douaneschuld was ontstaan.

38. Het Hof heeft zich over deze *mededeling* uitgesproken en met betrekking tot de vorm en de inhoud ervan verklaard dat „het aan de bevoegde nationale overheden [staat] ervoor te zorgen dat de mededeling aldus geschiedt dat de schuldenaar van de douaneschuld in staat wordt gesteld, zijn rechten precies te kennen".[20] De mededeling hoefde evenwel niet te voldoen aan specifieke procedureregels.[21]

[16] Artikel 103, lid 2: „Wanneer de douaneschuld is ontstaan ingevolge een handeling die op het tijdstip dat zij werd verricht strafrechtelijk vervolgbaar was, wordt de in lid 1 vastgestelde termijn van drie jaar in overeenstemming met het nationaal recht verlengd tot minimaal vijf en maximaal 10 jaar."

[17] De Nederlandse regering wijst er in haar antwoord op de vragen van het Hof op dat in een cassatieberoep niet kan worden nagegaan of er strafrechtelijk vervolgbare handelingen zijn verricht indien de rechters in eerste en tweede aanleg dat niet hebben gedaan.

[18] Punt 2.3 van de verwijzingsbeslissing. In punt 45 van het arrest A heeft het Hof, onder verwijzing naar artikel 201 van het CDW, verduidelijkt dat „gegevens die zijn gebruikt voor het opstellen van een douaneaangifte als ‚verkeerd' […] moeten worden beschouwd, wanneer zij ertoe hebben geleid dat de wettelijk verschuldigde invoerrechten geheel of gedeeltelijk niet worden geheven".

[19] Artikel 217 van het CDW. Wanneer het bedrag aan verschuldigde rechten gelijk was aan het in de douaneaangifte vermelde bedrag, was de mededeling niet meer nodig en kon deze worden vervangen door de vrijgave van de goederen door de douaneautoriteiten (zie artikel 221, lid 2, van het CDW).

[20] Arrest Molenbergnatie, punt 53. In die zaak moest de vraag worden beantwoord of de mededeling kon geschieden middels een document dat „op geen enkele manier verwijst naar het artikel 221 van het [CDW] of vermeldt dat het een mededeling van het bedrag van de rechten aan de schuldenaar betreft". Zie de in punt 24 van dat arrest weergegeven vierde prejudiciële vraag die aan het Hof was voorgelegd door de verwijzende rechter in die zaak.

[21] Ibidem, punten 53 en 54 en punt 4 van het dictum.

39. Ten aanzien van de implicaties van de mededeling heeft het Hof verklaard dat „de mededeling aan de schuldenaar […] volgens artikel 221, lid 3, van het [CDW] de *stuiting* van de verjaring meebrengt”.[22] Het betreft de verjaringstermijn bij het verstrijken waarvan de douaneschuld tenietgaat.

40. De „mededelingen” als bedoeld in enerzijds artikel 221, leden 1 en 3, van het CDW en anderzijds artikel 22, lid 6, en artikel 103, lid 3, onder b), van het DWU vertonen belangrijke onderlinge verbanden. Niet dat zij in alle aspecten met elkaar overeenkomen[23], maar in bepaalde omstandigheden kunnen zij, als de benadering wordt gehanteerd die het Hof heeft gebruikt bij het uitleggen van het eerste van deze artikelen, worden aangemerkt als bestuurshandelingen van gelijke strekking.

41. In het CDW werd niet uitdrukkelijk bepaald dat de schuldenaar vóór de vaststelling van voor hem nadelige besluiten in kennis moest worden gesteld van dat voornemen. Zoals ik reeds heb uiteengezet, was in het CDW slechts bepaald dat de belastingdienst de schuldenaar vóór het verstrijken van de termijn van drie jaar vanaf het ontstaan van de douaneschuld, op een daartoe geëigende wijze het bedrag aan rechten moest meedelen.

42. Het Hof heeft echter geoordeeld dat de voorafgaande mededeling ook krachtens het CDW verplicht was[24] omdat op die wijze de schuldenaar in de gelegenheid werd gesteld om te worden gehoord en voorts „de bevoegde autoriteit in staat [werd gesteld] naar behoren rekening te houden met alle relevante elementen”.[25] Die mededeling bracht, zoals ik reeds heb opgemerkt, de „stuiting” van de verjaringstermijn van de douaneschuld mee.[26]

43. Omdat het CDW niet uitdrukkelijk de verplichting tot het doen van een voorafgaande mededeling aan de schuldenaar oplegde, werd daarin evenmin voorzien in andere, daarmee samenhangende aspecten, zoals de wijze waarop opmerkingen konden worden ingediend of de termijn om dat te doen. Deze aspecten waren een zaak van nationaal recht, maar de beginselen van doeltreffendheid en gelijkwaardigheid moesten wel in acht worden genomen.

44. Thans is de mededeling aan de schuldenaar expliciet geregeld in het DWU, zodat de schuldenaar opmerkingen kan maken ter verdediging van zijn belangen.[27] In lijn met de rechtspraak van het Hof over het CDW (en, in zekere zin, als tegenhanger van de erkenning van het recht van verweer)[28] heeft die handeling van de belastingdienst ingevolge artikel 103, lid 3,

[22] Arrest CEVA, punt 47. Cursivering van mij.

[23] Het betreft dus niet een automatische of algemene gelijkstelling: op dit punt ben ik het eens met het antwoord van de Commissie op de vragen van het Hof (punten 15 e.v.). Wat ik voorstel, is om *in het concrete geval* – in het licht van de specifieke omstandigheden – na te gaan of er sprake is van gelijkwaardigheid.

[24] Arrest van 3 juli 2014, Kamino International Logistics en Datema Hellmann Worldwide Logistics (C-129/13 en C-130/13, EU:C:2014:2041, punten 28 e.v.).

[25] Ibidem, punt 38: „[Deze regel] 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 […].”

[26] Arrest CEVA, punt 47. In dat arrest wordt gesproken van de „stuiting” van de verjaringstermijn, maar uit de context kan worden afgeleid dat het mogelijk niet om een stuiting in eigenlijke zin gaat (waarbij die termijn opnieuw zou aanvangen), maar veeleer om een „schorsing”. In artikel 221, lid 3, van het CDW wordt letterlijk gesproken van een schorsing van de termijn door de instelling van beroep.

[27] Als algemene regel „[delen de douaneautoriteiten, voordat] een voor de aanvrager ongunstige beschikking wordt verleend, […] hem mee op welke gronden zij voornemens zijn hun beschikking te baseren. De aanvrager wordt in de gelegenheid gesteld zijn standpunt kenbaar te maken binnen een specifieke termijn, die aanvangt op de datum waarop hij die mededeling ontvangt of wordt geacht die te hebben ontvangen” (artikel 22, lid 6, van het DWU). Zie ook artikel 29, voor gevallen dat de douaneautoriteiten hun beschikking hebben verleend zonder dat er een voorafgaande aanvraag van de belanghebbende is.

[28] De wetgever wilde voorkomen dat de douaneschuld teniet zou gaan wanneer de mededeling pas zeer kort voor het verstrijken van de termijn zou worden gedaan. Zie amendement 62 op artikel 91 van het voorstel van de Commissie in het verslag over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het [DWU], document A7-0006/2013, blz. 47.

aanhef en onder b), van het DWU het effect dat de termijn van drie jaar voor het mededelen van de douaneschuld wordt opgeschort. Die termijn is ingegaan bij het ontstaan van de schuld. De opschorting duurt tot het eind van de periode gedurende welke de schuldenaar de gelegenheid heeft zijn standpunt te formuleren [29], waarna de termijn weer begint te lopen.

45. Met andere woorden: de in artikel 103, lid 3, aanhef en onder b), van het DWU voorziene opschorting voegt dertig dagen toe aan de drie jaar, gerekend vanaf het ontstaan van de douaneschuld, waarbinnen mededeling van die schuld moet worden gedaan. Aldus wordt de termijn van de verjaring die het recht van de belastingdienst om de douaneschuld in te vorderen doet vervallen, feitelijk (met een zeer beperkte tijd) verlengd. [30]

46. Volgens de verwijzende rechter heeft de Inspecteur in casu op 1 juni 2016 aan Jumbocarry meegedeeld dat hij voornemens was de douaneschuld na te vorderen, naar een tarief van 12 procent, en dat zij in de gelegenheid werd gesteld om haar standpunt daarover binnen dertig dagen kenbaar te maken.

47. Als dat de opeenvolging van gebeurtenissen was, zou de toepassing van de hierboven aangehaalde rechtspraak voor de verwijzende rechter aanleiding kunnen zijn om te kijken naar twee voor het geding relevante factoren:

– De eerste van die factoren is dat een mededeling met een dergelijke inhoud mogelijk geschikt was om de schuldenaar te voorzien van passende informatie die hem in staat stelde zijn rechten met kennis van zaken te verdedigen, in de zin waarin artikel 221, lid 3, van het CDW is uitgelegd in het arrest Molenbergnatie. [31]

– De tweede factor is dat die mededeling dan, ook weer ingevolge artikel 221, lid 3, van het CDW zoals uitgelegd door het Hof [32], zou hebben geleid tot de *stuiting* (of schorsing) van de verjaringstermijn van drie jaar gerekend vanaf het ontstaan van de douaneschuld.

48. Ongeacht welk douanewetboek (het CDW of het DWU) toepasselijk was, zou de termijn van drie jaar derhalve zijn geschorst (of eventueel gestuit) na de mededeling van de Inspecteur aan Jumbocarry die plaatsvond op 1 juni 2016 en dus vóór het verstrijken van drie jaar gerekend vanaf 4 juli 2013, de datum waarop de schuld is ontstaan.

49. In het verlengde daarvan is het, daar de termijn werd opgeschort tot het einde van de periode die aan de schuldenaar was verleend om zijn standpunt kenbaar te maken [33], aannemelijk dat op de datum (18 juli 2016) waarop de uitnodiging tot betaling aan Jumbocarry werd gedaan, de verjaringstermijn van drie jaar (plus de duur van de schorsing) – bij het verstrijken waarvan de douaneschuld tenietgaat – nog niet was verstreken.

[29] Artikel 24, aanhef en onder f), van het DWU verleent de Commissie de bevoegdheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen ter bepaling van de lengte van de in de artikel 22, lid 6, eerste alinea, bedoelde termijn. In artikel 8, lid 1, van de GDWU is deze termijn vastgesteld op dertig dagen.

[30] Zie voetnoot 11 van deze conclusie.

[31] Punt 38 van deze conclusie. In zijn antwoord op de vragen van het Hof heeft de Raad bevestigd dat dit in concrete situaties (maar dus niet in algemene zin) het geval kan zijn.

[32] Punt 39 van deze conclusie.

[33] Zoals ik reeds heb opgemerkt in punt 43 van deze conclusie, liet het CDW de vaststelling van de termijn voor de schuldenaar om zijn standpunt kenbaar te maken over aan de nationale wetgever, maar moesten daarbij de beginselen van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid in acht worden genomen.

B. Subsidiair de prejudiciële vragen

50. Ik zal in ieder geval een antwoord op de prejudiciële vragen voorstellen, voor het geval de verwijzende rechter na de analyse van de twee bovengenoemde factoren [34] tot de conclusie zou komen dat hij nog steeds behoefte heeft aan een uitlegging van de Unierechtelijke bepalingen waarop die vragen zien.

1. Eerste vraag

51. De verwijzende rechter heeft zijn twijfels geuit over de werking ratione temporis van twee regels van het DWU die, ingevolge artikel 288, lid 2, van dat wetboek, met ingang van 1 mei 2016 van toepassing zijn:

– De eerste regel betreft de verjaring van de douaneschuld [artikel 103, lid 3, aanhef en onder b), van het DWU].

– De tweede heeft betrekking op het tenietgaan van die schuld [artikel 124, lid 1, aanhef en onder a), DWU] wanneer aan de schuldenaar geen mededeling meer kan worden gedaan overeenkomstig artikel 103 van het DWU.

52. De redenering van de verwijzende rechter en de argumenten van partijen en interveniënten in de prejudiciële procedure hebben betrekking op de kwalificatie van de desbetreffende bepalingen als procedureregels dan wel materiële regels. Ik heb er geen enkel bezwaar tegen om mijn analyse vanuit die invalshoek aan te vatten.

a) Procedurele of materiële aard van de toepasselijke regels en de implicaties daarvan voor dit geding

53. Partijen en interveniënten in het geding beroepen zich op de *klassieke* rechtspraak van het Hof, dat in zijn uitspraken over de effecten in de tijd van nieuwe bepalingen, hetzij op nog niet definitief verworven rechtsposities, hetzij op definitief verworven rechtsposities, onderscheid maakt tussen procedurele en inhoudelijke (materiële) regels.

54. Volgens die rechtspraak „[worden] procedureregels in het algemeen […] geacht te gelden voor alle bij de inwerkingtreding ervan aanhangige geschillen, in tegenstelling tot materiële regels, die doorgaans worden geacht niet te gelden met betrekking tot vóór de inwerkingtreding ervan verworven rechtsposities”. [35]

55. Het Hof heeft zijn rechtspraak ter zake van de temporele toepassing van materiële regels nader uitgewerkt als volgt: „een nieuwe rechtsregel [is] van toepassing […] vanaf de inwerkingtreding van de handeling waarbij hij is ingevoerd, en […] een dergelijke regel [is] weliswaar niet van toepassing […] op rechtsposities die zijn ontstaan en definitief zijn verworven vóór die inwerkingtreding, maar [is] wel onmiddellijk van toepassing […] op de toekomstige gevolgen van een onder vigeur van de oude wettelijke regeling ontstane situatie en op nieuwe rechtsposities. Dit ligt – onder voorbehoud van het beginsel dat rechtshandelingen geen

[34] Volgens het Parlement zou het verzoek om een prejudiciële beslissing een hypothetisch karakter krijgen indien een van beide of beide factoren zouden worden aanvaard (punt 12 van zijn antwoord op de vragen van het Hof).

[35] Arrest Molenbergnatie, punt 31.

terugwerkende kracht hebben – alleen anders wanneer de nieuwe regel gepaard gaat met bijzondere bepalingen die specifiek de voorwaarden voor de toepassing ervan in de tijd vastleggen."[36]

56. Bovenstaande rechtspraak[37] laat, afhankelijk van de omstandigheden, bepaalde nuanceringen toe, namelijk:

– Materiële regels zijn normaliter van toepassing vanaf het moment waarop zij in werking treden.

– Materiële regels laten daarentegen vóór de inwerkingtreding ervan definitief verworven rechtsposities onverlet, tenzij uit de bewoordingen, het doel of de opzet van die regels blijkt dat er wel gevolgen voor dergelijke rechtsposities aan dienen te worden toegekend.[38]

– Een aanvaardbare uitzondering op deze regel is de situatie waarin „een regeling van Unierecht die tot doel had één enkele regeling voor de navordering van douanerechten in te voeren, procedureregels en materiële regels bevatte die samen één onlosmakelijk geheel vormden waarvan de bijzondere voorschriften – wat de gevolgen in de tijd ervan betreft – niet op zichzelf mochten worden beschouwd".[39]

57. Zou de in de verwijzingsbeslissing en in de opmerkingen van partijen en interveniënten in de prejudiciële procedure gehanteerde benadering worden gevolgd, dan zou moeten worden nagegaan welke aard de artikelen van het DWU hebben (procedureel dan wel materieel).

58. Uitgaande van wat het Hof heeft verklaard in het arrest Molenbergnatie, zou de uitkomst van dat onderzoek pleiten voor de kwalificatie van die bepalingen als materieel. Volgens dat arrest dient artikel 221, lid 3, van het CDW „als een materiële bepaling te worden aangemerkt".[40]

59. Om tot de kwalificatie van dat artikel als materieel, en niet als procedureel, te komen, heeft het Hof gekeken naar de gevolgen van het niet mededelen (door de autoriteiten) – binnen de termijn van drie jaar – van het bedrag van de schuld en naar de in artikel 233 van het CDW vermelde gronden voor het tenietgaan van die schuld. Het heeft daaruit afgeleid dat de douaneschuld „is verjaard en dus is tenietgegaan"[41] wanneer de in artikel 221, lid 3, en artikel 233 van het CDW genoemde omstandigheden zich voordoen.

[36] Arrest van 7 november 2018, O'Brien (C-432/17, EU:C:2018:879, punt 27).

[37] Deze rechtspraak is zowel van toepassing op douanezaken [zie met name arresten van 12 november 1981, Meridionale Industria Salumi e.a. (212/80–217/80, EU:C:1981:270, punt 9), en 9 maart 2006, Beemsterboer Coldstore Services (C-293/04, EU:C:2006:162, punten 19-21)], als op andere gebieden [zie onder andere arresten van 29 januari 2002, Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, EU:C:2002:57, punten 49 en 50); 11 december 2012, Commissie/Spanje (C-610/10, EU:C:2012:781, punt 45), en 7 november 2018, O'Brien (C-432/17, EU:C:2018:879, punten 26 en 27)].

[38] Arrest van 9 maart 2006, Beemsterboer Coldstore Services (C-293/04, EU:C:2006:162, punt 21): „De communautaire regels van materieel recht kunnen echter 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 (zie arresten van 12 november 1981, Salumi e.a., 212/80–217/80, Jurispr. blz. 2735, punt 9; 15 juli 1993, GruSa Fleisch, C-34/92, Jurispr. blz. I-4147, punt 22, en 24 september 2002, Falck en Acciaierie di Bolzano/Commissie, C-74/00 P en C-75/00 P, Jurispr. blz. I-7869, punt 119)."

[39] Arrest van 26 maart 2015, Commissie/Moravia Gas Storage (C-596/13 P, EU:C:2015:203, punt 36), waarin het arrest van 12 november 1981, Meridionale Industria Salumi e.a. (212/80-217/80, EU:C:1981:270), wordt aangehaald.

[40] Arrest Molenbergnatie, punt 42: „[A]rtikel 221, lid 3, [van het CDW] [dient], anders dan de leden 1 en 2 van dit artikel, als een materiële bepaling te worden aangemerkt, en kan […] derhalve niet worden toegepast op de invordering van een douaneschuld die vóór 1 januari 1994 is ontstaan. […]"

[41] Ibidem, punt 41.

60. Welke opvatting (in de rechtsleer) ook wordt aangehangen[42], feit is dat het Hof ervoor heeft gekozen om artikel 221, lid 3, van het CDW, gelezen in combinatie met artikel 233 van dat wetboek, aan te merken als materiële regel.

61. Deze kwalificatie kan zonder veel moeite worden toegepast op de overeenkomende bepaling van het DWU: artikel 103, lid 3, aanhef en onder b), van het DWU gelezen in combinatie met artikel 124, lid 1, aanhef en onder a), van dat wetboek, is inhoudelijk gelijkwaardig aan artikel 221, lid 3, van het CDW.

62. Uit de toepassing van de uit het arrest Molenbergnatie voortvloeiende rechtspraak zou bijgevolg voortvloeien dat de bepalingen van het DWU waarvan een uitlegging wordt verlangd, vanwege hun materiële aard niet zouden moeten worden toegepast op douaneschulden die vóór de inwerkingtreding van die bepalingen zijn ontstaan.

63. Het verbod op de toepassing van nieuwe materiële regels op feiten die hebben plaatsgevonden vóór de inwerkingtreding van die regels geldt voor „rechtsposities die zijn ontstaan en definitief zijn verworven vóór die inwerkingtreding”.[43] Een dergelijke situatie is evenwel niet aan de orde in de onderhavige zaak, waarin de verjaringstermijn nog liep.

64. Zoals de verwijzende rechter terecht onderstreept, was de rechtspositie van de schuldenaar in de zaak die heeft geleid tot het arrest Molenbergnatie, definitief verworven. Hij wijst erop dat de douaneschuld van Jumbocarry „echter op 1 mei 2016 nog niet [was] verjaard”.[44] „In zoverre”, voegt hij daaraan toe, „verschilt de positie van belanghebbende van de situatie waarop punt 41 van het arrest Molenbergnatie betrekking heeft”.[45]

65. Uit de gegevens in de stukken blijkt het volgende:

– De schuld van Jumbocarry is ontstaan op 4 juli 2013.

– Op de datum waarop de artikelen 103 en 124 van het DWU van toepassing werden (1 mei 2016)[46] – welke datum een andere is dan de datum van inwerkingtreding –, was voor die douaneschuld de verjaringstermijn van drie jaar nog niet verstreken. Die termijn zou op 4 juli 2016 zijn verstreken indien de termijn niet was opgeschort ingevolge de mededeling van de Inspecteur (op 1 juni 2016), zoals in werkelijkheid is gebeurd.

66. Wat de verjaring van de schuld van Jumbocarry betreft, was de rechtspositie van die onderneming dus niet definitief verworven toen de belastingdienst de termijn van drie jaar opschortte door op 1 juni 2016 – overeenkomstig artikel 22, lid 6, en artikel 103, lid 3, aanhef en onder b), van het DWU – mee te delen op welke gronden hij voornemens was mededeling te doen van de douaneschuld.

[42] Het arrest Molenbergnatie is een goed voorbeeld van de moeilijkheid om een scherpe scheidslijn te trekken tussen procedureregels en materiële regels. Soms wordt er voorbijgegaan aan het onlosmakelijke verband tussen beide. Wat in artikel 221, lid 3, van het CDW rechtstreeks wordt geregeld, zijn namelijk *(procedurele*) eisen die worden gesteld aan de mededeling aan de schuldenaar, zoals de maximale termijn waarbinnen die mededeling moet worden gedaan en de schorsende werking van het instellen van beroep, waarbij het wel zo is dat de te late mededeling tot (*materieel*) gevolg heeft dat de douaneschuld verjaart.

[43] Zie punt 56 van deze conclusie.

[44] Punt 4.4.3 van de verwijzingsbeslissing.

[45] Punt 4.4.3, in fine, van de verwijzingsbeslissing.

[46] Zie artikel 288 van het DWU, dat is weergegeven in punt 11 van deze conclusie.

67. In die situatie staat in mijn ogen niets in de weg aan de toepassing van artikel 103, lid 3, aanhef en onder b), en artikel 124, lid 1, aanhef en onder a), van het DWU. Het antwoord op de eerste prejudiciële vraag zou dan ook bevestigend moeten zijn.

68. Die oplossing vindt bevestiging in de criteria die voortvloeien uit de arresten Tarrico I en Taricco II. Het Parlement heeft in zijn schriftelijke opmerkingen naar het eerste van deze arresten verwezen, en de partijen in het geding en de andere interveniënten in de prejudiciële procedure hebben op verzoek van het Hof hun standpunt over de implicaties van beide arresten kenbaar kunnen maken.

b) Gevolgen van de arresten Taricco I en Taricco II voor deze zaak

69. In de strafrechtsleer is een van de traditioneel besproken problemen het probleem dat zich voordoet wanneer door middel van een nieuwe wet de verjaringstermijn van strafbare feiten wordt verlengd voordat de termijn is verstreken die van toepassing was op het moment dat het feit werd gepleegd. [47]

70. Die verlenging creëert moeilijkheden vanuit de invalshoek van het algemene beginsel dat strafbepalingen geen terugwerkende kracht mogen hebben. Dat beginsel is vervat in artikel 49, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest").

71. De twee tegengestelde zienswijzen die in dit debat worden voorgestaan, houden in a) dat de verjaring die is aangevangen vóór de inwerkingtreding van de nieuwe wet wordt beheerst door de eerdere wet (tempus regit actum), en b) dat niets de wetgever verhindert om de verjaringstermijn te verlengen, maar dat de nieuwe (langere) termijn enkel mag worden toegepast op strafbare feiten die volgens de eerdere wet nog niet zijn verjaard. [48]

72. Ter beantwoording van een van de prejudiciële vragen in de zaak die heeft geleid tot het arrest Taricco I, heeft het Hof zich gebaseerd op de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) die betrekking heeft op artikel 7 van het op 4 november 1950 te Rome ondertekende Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). In dat artikel zijn rechten vastgelegd die overeenkomen met de door artikel 49 van het Handvest gewaarborgde rechten.

73. In overeenstemming met die rechtspraak heeft het Hof verklaard dat „de verlenging van de verjaringstermijn en de onmiddellijke toepassing ervan […] niet [leiden] tot een aantasting van de bij artikel 7 van [het EVRM] gewaarborgde rechten, aangezien deze bepaling niet aldus kan worden uitgelegd dat zij aan een verlenging van de verjaringstermijnen in de weg staat wanneer de ten laste gelegde feiten nooit zijn verjaard". [49]

[47] Dit probleem tekent zich scherper af wanneer strafbare feiten die tot dan toe konden verjaren, dat ingevolge de nieuwe wet niet meer kunnen.

[48] Algemeen aanvaard wordt dat als de (oudere) termijn reeds is verstreken, de termijn van de nieuwe wet niet mag worden toegepast.

[49] Punt 57 van het arrest Taricco I. De van het EHRM in dat punt aangehaalde rechtspraak omvat de arresten Coëme e.a. tegen België, nr. 32492/96, nr. 32547/96, nr. 32548/96, nr. 33209/96 en nr. 33210/96, § 149, EHRM 2000-VII; Scoppola tegen Italië (nr. 2), nr. 10249/03, § 110 en aldaar aangehaalde rechtspraak, 17 september 2009, en OAO Neftyanaya Kompaniya Yukos tegen Rusland, nr. 14902/04, §§ 563, 564 en 570 en aldaar aangehaalde rechtspraak, 20 september 2011.

74. In haar conclusie in de zaak die heeft geleid tot het arrest Taricco I, had advocaat-generaal Kokott zich in dezelfde zin uitgesproken: „De termijn waarbinnen een strafbaar feit mag worden vervolgd, kan ook na de pleging van het delict nog worden gewijzigd, zolang dat niet is verjaard.” [50]

75. In het arrest Taricco II is deze zienswijze bevestigd en is erkend dat de nationale wetgever „een verjaringstermijn met onmiddellijke ingang [kan verlengen], daaronder begrepen voor ten laste gelegde feiten die nog niet zijn verjaard”. Een dergelijke verlenging, voegde het Hof daaraan toe, „[druist] in beginsel niet [in] tegen het legaliteitsbeginsel inzake delicten en straffen (zie in die zin punt 57 van het arrest Taricco [I] en de aldaar aangehaalde rechtspraak van het [EHRM])”. [51]

76. Het is juist dat de nationale regeling die in de arresten Taricco I en Taricco II aan de orde was, verschilt van die welke thans in het geding is. Eerstgenoemde regeling voorzag niet zozeer in een verlenging van de verjaringstermijn van de strafbare feiten, als wel in een plotselinge verkorting van de maximale duur van de tijd dat deze termijn kon worden gestuit [52], die met zich meebracht „dat het tijdseffect van een grond voor stuiting van de verjaring ongedaan wordt gemaakt”. [53]

77. Het is tevens juist dat het Hof na het verzoek van de Corte costituzionale (grondwettelijk hof, Italië) om een prejudiciële beslissing in de zaak Taricco II de litigieuze wetgeving vanuit een andere invalshoek heeft uitgelegd dan in het arrest Taricco I:

– In het arrest Taricco I heeft het Hof zich gebogen over de verplichting van de Italiaanse rechter om zich in strafprocedures wegens strafbare gedragingen die zien op de invordering van belasting over de toegevoegde waarde, te onthouden van de toepassing van bepaalde nationale regels inzake de stuiting van de verjaring van delicten die er, in combinatie met de gebruikelijke duur van procedures in die lidstaat, in de praktijk toe leidden dat de daders onbestraft bleven, waardoor de financiële belangen van de Unie werden geschaad.

– In het arrest Taricco II heeft het Hof de overwegingen van het arrest Taricco I genuanceerd [54] en heeft het de verplichting om de nationale regels inzake verjaring – die volgens de Corte costituzionale in Italië een materieel karakter hebben [55] – buiten toepassing te laten getoetst aan het legaliteitsbeginsel inzake delicten en straffen. [56] Ook heeft het Hof verduidelijkt welke

[50] Conclusie van advocaat-generaal Kokott van 30 maart 2017 (C-105/14, EU:C:2015:293, punt 120). Ter ondersteuning van deze opvatting verwees zij naar „EHRM, arrest van 22 juni 2000, Coëme e.a./België (appl. nr. 32492/96 e.a., *Recueil des arrêts et décisions* 2000-VII, punt 149)”.

[51] Punt 42 van arrest Taricco II.

[52] De *stuiting* van deze termijn is een rechtsfiguur die moet worden onderscheiden van de *schorsing* van die termijn, en leidde er volgens de Italiaanse wetgeving toe dat de termijn opnieuw aanving vanaf de dag waarop deze werd gestuit. De stuiting kon volgens artikel 161 van het Italiaanse wetboek van strafrecht echter niet langer duren dan de helft van de (absolute) verjaringstermijn: bij de herziening van dat wetboek – bij wet nr. 251/2005 – werd de maximale duur van de stuiting beperkt tot een kwart van de oorspronkelijke duur. Het gevolg van deze wetswijziging was dat, met name in onderzoeken naar strafbare feiten van grote complexiteit die noopten tot grondig onderzoek, de door de rechterlijke tussenkomst teweeggebrachte stuiting, ook al was de verjaringstermijn vóór en na wet nr. 251/2005 even lang, aanzienlijk werd verkort, hetgeen straffeloosheid in de hand werkte. Om die reden verklaarde de verwijzende rechter dat door de wijziging van artikel 161, tweede alinea, van het wetboek van strafrecht in 2005 „in de meeste strafvervolgingen de verjaring in werkelijkheid niet wordt gestuit doordat, na stuiting van de verjaring, de verjaringstermijn met slechts een kwart van de oorspronkelijke duur verlengbaar is” (punt 23 van het arrest Taricco I).

[53] Arrest Taricco I, punt 46.

[54] Volgens het arrest Taricco I hadden de nationale verjaringsregels tot gevolg dat de maatregelen die waren genomen ter bestrijding van illegale activiteiten waardoor de financiële belangen van de Unie werden geschaad, niet konden worden beschouwd als doeltreffend en afschrikkend. Daarom kon een nationale rechter die bepalingen buiten toepassing laten ingeval dat noodzakelijk was om de volle werking van het Unierecht te waarborgen (punten 47 en 49).

[55] Arrest Taricco II, punt 27.

[56] De Corte costituzionale wees erop dat „het Hof zich in het arrest Taricco [I] enkel met betrekking tot het verbod van terugwerkende kracht heeft uitgesproken over de verenigbaarheid van de in dat arrest geformuleerde regel met artikel 49 van het Handvest […]. Het Hof heeft evenwel niet het andere aspect van het legaliteitsbeginsel inzake delicten en straffen onderzocht, te weten het vereiste dat de sanctieregeling voldoende nauwkeurig is” (punt 19 van het arrest Taricco II).

rol de wetgever en de strafrechter dienen te spelen bij het verhelpen van een situatie waarin de nationale rechtsorde niet voldoet aan de vereisten die voortvloeien uit de bescherming van de financiële belangen van de Unie, zodat doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties worden opgelegd.

78. De verschillen tussen beide arresten spelen echter niet bij wat hier aan de orde is: de vraag of een nieuwe verjaringstermijn, die langer is dan de voorgaande, met onmiddellijke ingang kan worden toegepast op feiten die nog niet zijn verjaard.

79. Op dit specifieke punt komen beide arresten overeen: in punt 42 van het arrest Taricco II is de overweging van punt 57 van het arrest Taricco I zonder meer overgenomen, alsook de in het arrest Taricco I aangehaalde rechtspraak van het EHRM.

80. De conclusie luidt dan ook dat, als een nieuwe regeling de verjaringstermijn van strafbare feiten die nog niet zijn verjaard met onmiddellijke ingang kan verlengen, het des te meer mogelijk is dit criterium toe te passen wanneer het gaat om het tijdelijk opschorten van de verjaringstermijn van een douaneschuld (die geen punitief karakter heeft) vóór het verstrijken van de drie jaar die volgens de eerdere wetgeving moeten zijn verstreken om die schuld als verjaard te kunnen beschouwen. [57]

2. Tweede prejudiciële vraag

81. De tweede prejudiciële vraag is zeer beknopt geformuleerd. De verwijzende rechter wenst te vernemen of, „[i]ndien het antwoord op de eerste vraag bevestigend is", de toepassing van artikel 103, lid 3, aanhef en onder b), en artikel 124, lid 1, aanhef en onder a), van het DWU verenigbaar is met het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel.

82. Het Parlement heeft in deze procedure geïntervenieerd omdat de verwijzende rechter met zijn tweede vraag volgens deze instelling de geldigheid van de twee artikelen van het DWU waarop de eerste vraag betrekking heeft, in twijfel „lijkt" te trekken, zij het niet expliciet. [58]

83. Ik denk evenwel niet dat de verwijzingsbeslissing aldus kan worden gelezen dat de tweede vraag uitdrukking geeft aan twijfels over de geldigheid van die Unierechtelijke bepalingen. De verwijzende rechter plaatst geen vraagtekens bij de abstracte geldigheid van die bepalingen, maar bij de toepassing ervan in de tijd op een gegeven situatie. Daarbij refereert hij, aan het eind van de verwijzingsbeslissing, weliswaar aan het buiten toepassing laten van artikel 103, lid 3, van het DWU, maar dat doet hij veeleer in de context van de specifieke omstandigheden van de zaak.

84. In de verwijzingsbeslissing wordt het beroep op het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel gemotiveerd met het argument dat „verdedigd kan worden" dat op de datum van het ontstaan van de douaneschuld (4 juli 2013), „niet duidelijk en voorzienbaar was dat de douanewetgeving met betrekking tot navordering en verjaring zou worden gewijzigd". [59]

[57] In diezelfde zin heeft ook het Parlement zich uitgesproken, na te hebben gepleit voor de toepassing van de punten 54 tot en met 57 van het arrest Taricco I op deze zaak: „De vereisten die voortvloeien uit het vertrouwensbeginsel zijn in strafzaken stringenter dan in bestuurszaken, zoals die betreffende de invordering van een douaneschuld" (punt 42 van zijn schriftelijke opmerkingen). De Nederlandse regering heeft zich in haar antwoord op de vragen van het Hof achter deze opvatting geschaard (punten 5 en 6).

[58] Punt 2 van zijn schriftelijke opmerkingen.

[59] Verwijzingsbeslissing, punt 4.7.2.

85. De verwijzende rechter erkent evenwel dat de wetgever van de Unie met de vaststelling van artikel 22, lid 6, en artikel 29 van het DWU de rechtspositie van de schuldenaar heeft versterkt door hem het recht te verlenen om binnen een bepaalde termijn zijn standpunt kenbaar te maken. [60] De samenhang tussen deze bepalingen en de opschorting van de verjaringstermijn (voor de duur van de periode voor het maken van opmerkingen) impliceert niet een zodanige verslechtering van de positie van de schuldenaar dat toepassing van artikel 103, lid 3, van het DWU achterwege moet blijven, aldus de verwijzende rechter. [61]

86. Volgens vaste rechtspraak „[vereist] het rechtszekerheidsbeginsel […] dat de rechtsregels duidelijk, nauwkeurig en voorzienbaar zijn, zodat de belanghebbenden er houvast aan hebben in door het Unierecht beheerste rechtssituaties en -betrekkingen". [62]

87. Over het recht op bescherming van het gewettigd vertrouwen heeft het Hof verklaard dat dit recht „als uitvloeisel van het […] rechtszekerheidsbeginsel […] toekomt aan iedere particulier die in een situatie verkeert waarin de autoriteiten van de Unie bij hem gegronde verwachtingen hebben gewekt. Nauwkeurige, onvoorwaardelijke en onderling overeenstemmende inlichtingen die afkomstig zijn van bevoegde en betrouwbare bronnen zijn, […], toezeggingen die dergelijke verwachtingen kunnen wekken. Niemand kan evenwel schending van dit beginsel aanvoeren wanneer er geen sprake is van concrete toezeggingen die hem door de autoriteiten zijn gedaan." [63]

88. In de eerste plaats brengt geen van deze beginselen de verplichting met zich mee om de rechtsorde ongewijzigd te laten in de tijd. De verwachting dat wetgeving geen wijzigingen zal ondergaan, zou daarenboven bij uitstek ongegrond zijn op een gebied, zoals dat van de douane, dat voortdurende aanpassing vereist. [64] De achtereenvolgende wijzigingen van het CDW, vanaf de vaststelling van dit wetboek in 1992 tot de intrekking ervan bij verordening nr. 952/2013, zijn daar een goed voorbeeld van. De vaststelling van het DWU was gebaseerd op de noodzaak om „de ontwikkelingen van de Uniewetgeving in acht [te nemen]". [65]

89. In de tweede plaats bevatten, wat de bescherming van het gewettigd vertrouwen in de hierboven bedoelde zin betreft, de stukken geen gegevens waaruit kan worden opgemaakt dat de belastingdienst „concrete toezeggingen" aan Jumbocarry heeft gedaan aangaande het moment waarop de douaneschuld zou worden ingevorderd.

90. In de derde plaats sluit het rechtszekerheidsbeginsel niet uit dat bepalingen moeten worden uitgelegd wanneer de inhoud daarvan aanleiding geeft tot interpretatieproblemen die onzekerheid scheppen voor degenen op wie die regels worden toegepast of voor degenen die ze moeten toepassen: juist om die onzekerheid weg te nemen is het in artikel 267 VWEU neergelegde mechanisme van justitiële samenwerking ingesteld.

91. In de vierde plaats bracht de invoering van artikel 103, lid 3, aanhef en onder b), van het DWU feitelijk geen verandering met zich mee ten opzichte van de eraan voorafgaande wettelijke situatie. Die invoering was eerder ingegeven door de noodzaak om rechtszekerheid te bieden met

[60] Welke termijn in artikel 8, lid 1, van de GDWU is vastgesteld op 30 dagen.

[61] Verwijzingsbeslissing, punt 4.7.3.

[62] Arrest van 3 december 2019, Tsjechië/Parlement en Raad (C-482/17, EU:C:2019:1035, punt 148).

[63] Ibidem, punt 153.

[64] Zoals aangevoerd door de Raad in zijn schriftelijke opmerkingen, punt 46.

[65] Overweging 2 van het DWU.

betrekking tot een op de bestuurlijke instanties rustende verplichting die volgens de rechtspraak van het Hof[66] reeds bestond in het CDW en die, bij gebreke van een specifieke uitwerking in het Unierecht, nader moest worden uitgewerkt door de nationale wetgever.

92. In deze zaak bestaat er geen recht van de schuldenaar dat de douaneschuld drie jaar na het ontstaan ervan automatisch en onontkoombaar tenietgaat, maar slechts een verwachting dat dit zou gebeuren. Dit was ook zo volgens de regels van het CDW die van toepassing waren toen de schuld ontstond.

93. Van een dergelijk recht was er dus, het zij onderstreept, geen sprake. Wat bestond, was de verwachting dat na het verstrijken van de termijn van drie jaar de verjaring zou worden bereikt, tenzij die termijn zou worden geschorst, wat kon gebeuren middels ofwel de instelling van een beroep, ofwel een vóór de vaststelling van het besluit om de douaneschuld in te vorderen gedane handeling van de bestuurlijke instanties waarmee zij hun voornemen om tot invordering over te gaan kenbaar maakten.

94. Zoals de Nederlandse regering heeft aangevoerd[67], kon het moment waarop de douaneschuld zou tenietgaan vooraf niet met totale zekerheid worden vastgesteld, aangezien op grond van artikel 221, lid 3, van het CDW de termijn van drie jaar kon worden geschorst door het instellen van een beroep in de zin van artikel 243 van dat wetboek.[68]

95. Uit de uitlegging van het Hof van artikel 221, lid 3, van het CDW kon worden afgeleid dat – ook toen het CDW van kracht was – de mededeling van de belastingdienst de termijn van drie jaar voor het meedelen van de douaneschuld stuitte (met het overeenkomstige effect op de verjaring).[69]

96. In de vijfde plaats houdt de verlenging van de verjaringstermijn als gevolg van de opschorting die voortvloeit uit de overeenkomstig artikel 103, lid 3, aanhef en onder b), van het DWU gedane mededeling, zoals de verwijzende rechter terecht opmerkt, rechtstreeks verband met de mogelijkheid voor de schuldenaar om te worden gehoord voordat de douaneautoriteit een voor zijn belangen nadelig besluit neemt.

97. Die regel zorgt voor evenwicht tussen het recht van de schuldenaar om te worden gehoord en de financiële belangen van de Unie. De noodzaak van een dergelijk evenwicht is overigens geen nieuw aspect dat is toegevoegd door het DWU, en ook de logica dat de mededeling van de bestuurlijke instanties leidt tot opschorting van de verjaringstermijn bestond al eerder.

98. In de zesde plaats zou zelfs indien de verlenging van de verjaringstermijn, als gevolg van de opschortende werking van de aan de schuldenaar gedane mededeling, zou kunnen worden aangemerkt als „nieuw aspect" ten opzichte van het CDW dat van kracht was op 4 juli 2013 (toen de douaneschuld van Jumbocarry ontstond), de onmiddellijke toepassing van artikel 103, lid 3, aanhef en onder b), van het DWU, met ingang van 1 mei 2016, geen afbreuk doen aan de rechtszekerheid waar het gaat om zekerheid over de toe te passen regels.

66 Zie de uitlegging van de overeenkomende artikelen van het CDW in de arresten Molenbergnatie en CEVA, aangehaald in de punten 38 e.v. van deze conclusie.

67 Punt 58 van haar schriftelijke opmerkingen.

68 Volgens artikel 243, lid 1, eerste alinea, van het CDW heeft „[i]edere persoon […] 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".

69 Punt 39 van deze conclusie.

99. Iedere zorgvuldig handelende douane-expediteur kon bekend zijn met de uitlegging van het Hof inzake de temporele toepasselijkheid van procedurele en materiële regels met betrekking tot de toekomstige gevolgen van nog niet definitief verworven rechtsposities. Die rechtspraak is constant en gaat op douanegebied terug tot 1981. [70]

100. Tot slot maakt de onmiddellijke toepassing van artikel 103, lid 3, aanhef en onder b), van het DWU een gelijke behandeling mogelijk van alle importeurs van wie de schuld op de datum van volledige toepassing van het DWU nog niet is tenietgegaan door verjaring, ongeacht of die schuld vóór of na dat tijdstip is ontstaan. Met ingang van 1 mei 2016 heeft eenieder die zich in de situatie als bedoeld in artikel 22, lid 6, van het DWU bevindt, het recht om te worden gehoord, waarbij dezelfde termijn geldt, die wordt berekend op dezelfde wijze.

V. Conclusie

101. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging om op de vragen van de Hoge Raad der Nederlanden te antwoorden als volgt:

„Artikel 103, lid 3, aanhef en onder b), en artikel 124, lid 1, aanhef en onder a), 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 zijn van toepassing op een douaneschuld die vóór 1 mei 2016 is ontstaan en waarvan de verjaringstermijn op die datum nog niet was verstreken, zonder dat deze toepassing het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel schendt."

[70] Arrest van 12 november 1981, Meridionale Industria Salumi e.a. (212/80–217/80, EU:C:1981:270).