SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS PHILIPPE LÉGER

vom 14. Januar 2003 [1]

I — Einführung

1. Der Bundesgerichtshof hat dem Gerichtshof mehrere Vorabentscheidungsfragen vorgelegt, die die Auslegung der Artikel 454 und 455 der Verordnung (EWG) Nr. 2454/93 der Kommission vom 2. Juli 1993 mit Durchführungsvorschriften zu der Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 des Rates zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften [2] betreffen.

2. Diese Fragen stellen sich in einem Rechtsstreit zwischen dem Hauptzollamt Friedrichshafen (im Folgenden: HZA) und einem als bürgenden Verband zugelassenen Verein deutschen Rechts, dem Bundesverband Güterkraftverkehr und Logistik eV (BGL) (im Folgenden: BGL). In dem Rechtsstreit geht es um die Erhebung von Zöllen und Einfuhrabgaben auf Waren, die in das externe gemeinschaftliche Versandverfahren überführt wurden und mit einem Versanddokument des internationalen Straßengüterverkehrs (im Folgenden: Carnet TIR) nach dem Verfahren befördert wurden, das vom Zollübereinkommen über den internationalen Warentransport mit Carnets TIR (im Folgenden: TIR-Übereinkommen) geschaffen und von der Verordnung Nr. 2454/93 im Wesentlichen übernommen wurde.

II — Rechtlicher Rahmen

A — *TIR-Übereinkommen*

3. Das TIR-Übereinkommen, das unter der Schirmherrschaft der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa zustande gekommen ist, wurde am 14. November 1975 in Genf unterzeichnet und trat 1978 in Kraft. Es wurde mehrfach geändert [3]. Gegenwärtig gehören dem Übereinkommen ungefähr 60 Parteien an, unter ihnen die Europäische Gemeinschaft [4].

4. Das TIR-Übereinkommen soll den internationalen Warentransport mit Stra-

1 — Originalsprache: Französisch.

2 — ABl. L 253, S. 1. Die Verordnung Nr. 2913/92 vom 12. Oktober 1992 wurde im ABl. L 302, S. 1, veröffentlicht.

3 — Die jüngste Fassung ist am 17. Februar 1999 in Kraft getreten, also nach den Ereignissen, die dem Ausgangsverfahren zugrunde liegen.

4 — Das TIR-Übereinkommen wurde vom Rat im Namen der Gemeinschaft gemäß Verordnung (EWG) Nr. 2112/78 des Rates vom 25. Juli 1978 (ABl. L 252, S. 1) geschlossen.

ßenfahrzeugen durch Vereinfachung und Harmonisierung der bei Grenzübertritt auf dem Gebiet des Zollwesens zu beachtenden Verwaltungsförmlichkeiten erleichtern. So bestimmt das Übereinkommen, dass die beförderten Waren nur an der Abgangszollstelle kontrolliert werden, nicht aber an den Durchgangs- oder den Bestimmungszollstellen, es sei denn, dort besteht der Verdacht einer Unregelmäßigkeit (Artikel 5). Ferner wird für diese Waren nicht die Entrichtung oder Hinterlegung von Eingangs- oder Ausgangsabgaben gefordert [5] (Artikel 4).

5. Im Gegenzug stellt das TIR-Übereinkommen drei Voraussetzungen auf. Erstens hat die Beförderung der Waren in Fahrzeugen oder Behältern zu erfolgen, die mit bestimmten Sicherheitsvorkehrungen versehen sind, so dass die Waren auf der Strecke weder ausgetauscht noch entfernt werden können (Artikel 12 bis 14). Zweitens müssen die Waren während des gesamten Transports von einem einheitlichen Versanddokument, dem Carnet TIR, begleitet werden, das von der Abgangszollstelle erstellt wird und anhand dessen die Ordnungsmäßigkeit des Transports überwacht wird (Artikel 3) [6]. Drittens muss die Entrichtung der Zölle und Abgaben, die die Zollbehörden vom Transportunternehmer fordern können, teilweise durch die Bürgschaft eines nationalen Verbandes gesichert sein, der zu diesem Zweck von den Behörden der Vertragsparteien zugelassen wurde (Artikel 3). Diese Bürgschaft wiederum ist durch die International Road Transport Union (IRU) sowie durch eine Versicherungsgruppe mit Sitz in der Schweiz gedeckt.

6. Nach dieser Darstellung der Systematik des TIR-Übereinkommens sind nunmehr die konkreten Durchführungsmodalitäten zu erläutern.

7. Die Carnets TIR werden von der IRU gedruckt und von den bürgenden Verbänden an die Transportunternehmer ausgegeben, die in die Carnets TIR eine Reihe von Angaben eintragen, insbesondere Angaben über die beförderte Ware. Jedes Carnet TIR besteht aus mehreren Blättern in zwei Ausfertigungen (Nrn. 1 und 2). Zu Beginn des Transports prüft die Abgangszollstelle die Ladung — insbesondere ihre Übereinstimmung mit den im Carnet TIR deklarierten Waren — und bringt sodann die Zollverschlüsse an. Sie trägt im ersten Blatt des Carnet TIR, das ihr vom Verwender ausgehändigt wird, einen entsprechenden Vermerk ein, entnimmt ihm die Ausfertigung Nr. 1, versieht das entsprechende Stammblatt mit einem Vermerk und reicht das Carnet zurück. Beim Verlassen des durchfahrenen Gebietes prüft die Durchgangszollstelle den Zustand der Zollverschlüsse, entnimmt die Ausfertigung Nr. 2, versieht das entsprechende Stammblatt mit einem Vermerk und reicht das Carnet TIR an den Verwender zurück. Sie übersendet die Ausfertigung Nr. 2 sodann

5 — Nach Artikel 1 Buchstabe b des TIR-Übereinkommens sind Eingangs- und Ausgangsabgaben die „Zölle und alle anderen Abgaben, Steuern, Gebühren und sonstigen Belastungen, die anlässlich... der Einfuhr oder Ausfuhr von Waren erhoben werden, ohne die Gebühren und Belastungen, die dem Betrag nach ungefähr auf die Kosten der erbrachten Dienstleistungen beschränkt sind".

6 — Die Anzahl der jährlich erteilten Carnets TIR nimmt ständig zu, besonders stark seit 1989 wegen des Aufschwungs im europäischen Ost-West-Handelsverkehr. Gegenwärtig liegt die Zahl bei fast 3 Millionen.

an die Abgangszollstelle, die die Übereinstimmung der Ausfertigung Nr. 2 mit der Ausfertigung Nr. 1 überprüft. Enthält die Ausfertigung Nr. 2 keine Vorbehalte bezüglich der Ordnungsmäßigkeit des TIR-Transports, ist der Transport auf dem durchfahrenen Gebiet ordnungsgemäß erledigt. Enthält dagegen die Ausfertigung Nr. 2 Vorbehalte oder ist sie bei der Abgangszollstelle nicht eingegangen, gilt der TIR-Transport in dem fraglichen Gebiet als nicht ordnungsgemäß. Die Zollbehörden dieses Gebietes können daher die Entrichtung der aus diesem Grund fällig gewordenen Zölle und Abgaben verlangen.

8. Dieser Vorgang wiederholt sich im Gebiet jedes Durchfuhrlandes außer zwischen den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft, denn diese bilden ein einziges Zollgebiet. In diesem Fall ist der TIR-Transport ordnungsgemäß erledigt, wenn die fraglichen Waren an der Bestimmungszollstelle gestellt werden, d. h. an der Ausgangszollstelle des Zollgebiets der Gemeinschaft, und wenn die Bestimmungszollstelle die Abgangszollstelle, d. h. die Eingangszollstelle dieses Zollgebiets, hiervon ohne Vorbehalt benachrichtigt.

9. Von den bürgenden Verbänden kann die Übernahme einer Bürgschaft für die Entrichtung eines Teilbetrags der Eingangs- und Ausgangsabgaben verlangt werden, die aufgrund der Unregelmäßigkeit des TIR-Transports fällig werden [7]. Dieser Betrag kann um die Verzugszinsen erhöht werden.

7 — Die Deckungsobergrenzen werden von den Vertragsparteien des TIR-Übereinkommens festgelegt. Die Erläuterungen des genannten Übereinkommens aufgrund seines Artikels 43 enthalten dahin gehende Empfehlungen. Die Deckungsobergrenzen schwanken je nach Art und Menge der erfassten Waren. Die höchsten Obergrenzen betreffen Alkohol und Tabak unter Berücksichtigung insbesondere der Höhe der Zölle und Abgaben auf diese Erzeugnisse.

Der bürgende Verband haftet mit den Personen, die die genannten Beträge unmittelbar schulden, gesamtschuldnerisch für die Entrichtung dieser Beträge. Die zuständigen Zollbehörden haben jedoch soweit möglich die Entrichtung zunächst von der Person oder den Personen zu verlangen, die sie unmittelbar schulden, bevor der bürgende Verband zur Entrichtung dieser Beträge aufgefordert wird (Artikel 8 Absätze 1, 3 und 7 des TIR-Übereinkommens).

10. Die Bürgschaft eines bürgenden Verbandes kann nur von den Zollbehörden in Anspruch genommen werden, bei denen der Verband zugelassen ist. Diese Regel gilt jedoch nicht in den Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft. In diesem Fall nämlich haftet lediglich der bürgende Verband, der zu Beginn des Transports das Carnet TIR ausgegeben hat. Seine Haftung kann in Anspruch genommen werden von dem Abgangsmitgliedstaat, bei dem er zugelassen ist, oder von einem anderen Mitgliedstaat, sofern sich herausstellt, dass die Zuwiderhandlung im Gebiet dieses Mitgliedstaats begangen wurde [8].

11. Der verfahrensrechtliche Rahmen der Haftung eines bürgenden Verbandes wird in den Artikeln 10 Absatz 2 und 11 des TIR-Übereinkommens festgelegt. Er besteht aus folgenden drei Teilen.

12. Erstens kann die Haftung eines bürgenden Verbandes von den Zollbehörden nicht mehr geltend gemacht werden, wenn

8 — Vgl. Artikel 457 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2454/93.

diese ein Carnet TIR ohne Vorbehalt erledigt haben, es sei denn, dass die Erledigungsbescheinigung missbräuchlich oder betrügerisch erwirkt worden ist (Artikel 10 Absatz 2 des TIR-Übereinkommens).

13. Kann dagegen die Haftung eines bürgenden Verbandes geltend gemacht werden, haben die Zollbehörden zweitens bestimmte Förmlichkeiten und Verfahrensfristen einzuhalten. Artikel 11 Absätze 1 und 2 des TIR-Übereinkommens lautet:

„(1) Ist ein Carnet TIR nicht oder unter Vorbehalt erledigt worden, so können die zuständigen Behörden vom bürgenden Verband die Entrichtung der in Artikel 8... genannten Beträge nur verlangen, wenn sie dem bürgenden Verband innerhalb eines Jahres nach der Annahme des Carnet TIR durch die Zollbehörden die Nichterledigung oder die Erledigung unter Vorbehalt schriftlich mitgeteilt haben. Das Gleiche gilt, wenn die Erledigungsbescheinigung missbräuchlich oder betrügerisch erwirkt worden ist, jedoch beträgt in diesen Fällen die Frist zwei Jahre.

(2) Die Aufforderung zur Entrichtung der... genannten Beträge ist an den bürgenden Verband frühestens drei Monate und spätestens zwei Jahre nach dem Tage der Mitteilung an den Verband zu richten, dass das Carnet nicht oder nur unter Vorbehalt erledigt oder die Erledigungsbescheinigung missbräuchlich oder betrügerisch erwirkt worden ist. Ist jedoch innerhalb der genannten Frist von zwei Jahren die Sache zum Gegenstand eines gerichtlichen Verfahrens gemacht worden, so muss die Zahlungsaufforderung binnen einem Jahr nach dem Tage ergehen, an dem die gerichtliche Entscheidung rechtskräftig geworden ist."

14. Drittens gelten auch im weiteren Verlauf des vorstehend dargelegten Verfahrens für den betreffenden bürgenden Verband bestimmte Fristen. Artikel 11 Absatz 3 des TIR-Übereinkommens bestimmt: „Der bürgende Verband hat die geforderten Beträge binnen drei Monaten nach dem Tage der Zahlungsaufforderung zu entrichten. Die entrichteten Beträge werden dem bürgenden Verband erstattet, wenn innerhalb von zwei Jahren nach dem Tage der Zahlungsaufforderungen ein die Zollbehörden zufrieden stellender Nachweis erbracht worden ist, dass bei dem betreffenden Transport eine Unregelmäßigkeit nicht begangen wurde."

B — *Verordnung Nr. 2454/93*

15. Gemäß den Bestimmungen des Artikels 48 des TIR-Übereinkommens wurden auf Gemeinschaftsebene besondere Vorschriften für die Warentransporte erlassen, die das Zollgebiet der Gemeinschaft berühren. Diese Vorschriften sind in der Verordnung Nr. 2454/93 niedergelegt.

16. Die Artikel 454, 455 und 457 der Verordnung Nr. 2454/93 regeln das für die Erhebung der fällig gewordenen Zölle und Abgaben geltende Verfahren[9]. Sie übernehmen in groben Zügen das vom TIR-Übereinkommen eingeführte Verfahren. Die Vorschriften bestimmen insbesondere die für die Erhebung der fällig gewordenen Zölle und Abgaben zuständigen nationalen Behörden.

17. Artikel 454 der Verordnung Nr. 2454/93 lautet wie folgt:

„(1) Dieser Artikel gilt unbeschadet der die Haftung der bürgenden Verbände betreffenden besonderen Bestimmungen des TIR-Übereinkommens...

(2) Wird im Zusammenhang mit einem Transport mit Carnet TIR... in einem bestimmten Mitgliedstaat eine Zuwiderhandlung festgestellt, so erhebt dieser Mitgliedstaat die Zölle und anderen gegebenenfalls zu entrichtenden Abgaben unbeschadet strafrechtlicher Maßnahmen gemäß den gemeinschaftlichen oder innerstaatlichen Vorschriften.

(3) Kann nicht festgestellt werden, in welchem Gebiet die Zuwiderhandlung begangen worden ist, so gilt sie als in dem Mitgliedstaat begangen, in dem sie festgestellt worden ist, es sei denn, die Ordnungsmäßigkeit des Verfahrens oder der Ort, an dem die Zuwiderhandlung tatsächlich begangen wurde, wird den Zollbehörden innerhalb der gemäß Artikel 455 Absatz 1 vorgeschriebenen Frist glaubhaft nachgewiesen.

Gilt die Zuwiderhandlung in Ermangelung eines solchen Nachweises als in dem Mitgliedstaat begangen, in dem sie festgestellt worden ist, so werden die für die betreffenden Waren geltenden Zölle und anderen Abgaben von diesem Mitgliedstaat nach den gemeinschaftlichen oder innerstaatlichen Vorschriften erhoben.

Wird später festgestellt, in welchem Mitgliedstaat die Zuwiderhandlung tatsächlich begangen worden ist, so werden die Zölle und anderen Abgaben mit Ausnahme der nach Unterabsatz 2 als eigene Einnahmen der Gemeinschaft erhobenen Abgaben, denen die Waren in dem betreffenden Mitgliedstaat unterliegen, diesem von dem Mitgliedstaat erstattet, der sie ursprünglich erhoben hatte. In diesem Fall wird ein etwaiger Mehrbetrag der Person erstattet, die die Abgaben ursprünglich entrichtet hatte.

9 — Der erhobene Betrag setzt sich zusammen aus den Zöllen, den Verbrauchsteuern und der Mehrwertsteuer. Der auf die Zölle entfallende Betrag fließt zu 90 % in den Haushalt der Gemeinschaft, die verbleibenden 10 % dienen zur Deckung der Erhebungskosten, die den Zollbehörden der Mitgliedstaaten entstanden sind. Der auf die Verbrauchsteuern entfallende Betrag steht in voller Höhe dem die Erhebung durchführenden Mitgliedstaat zu. Der auf die Mehrwertsteuer entfallende Betrag steht im Wesentlichen diesem Mitgliedstaat und zu einem geringen Teil der Gemeinschaft zu.

Ist der Betrag der Zölle und anderen Abgaben, die ursprünglich von dem Mitgliedstaat erhoben und erstattet worden sind, in dem sie entrichtet worden waren, niedriger als der Betrag der Zölle und anderen Abgaben, die in dem Mitgliedstaat geschuldet werden, in dem die Zuwiderhandlung tatsächlich begangen wurde, so wird der Differenzbetrag nach den geltenden gemeinschaftlichen oder innerstaatlichen Vorschriften erhoben.

Die Zollverwaltungen der Mitgliedstaaten treffen die nötigen Vorkehrungen zur Bekämpfung von Zuwiderhandlungen und zu deren wirksamer Ahndung."

18. Artikel 455 Absätze 1 und 2 der Verordnung Nr. 2454/93 bestimmt:

„(1) Wird im Verlauf oder anlässlich einer Beförderung mit Carnet TIR... festgestellt, dass eine Zuwiderhandlung begangen worden ist, so teilen die Zollbehörden dies dem Inhaber des Carnet TIR... sowie dem bürgenden Verband innerhalb der in Artikel 11 Absatz 1 des TIR-Übereinkommens... vorgeschriebenen Frist mit.

(2) Der Nachweis für die ordnungsgemäße Durchführung der Beförderung mit Carnet TIR... im Sinne des Artikels 454 Absatz 3 erster Unterabsatz ist innerhalb der in Artikel 11 Absatz 2 des TIR-Übereinkommens... vorgeschriebenen Frist zu erbringen."

19. Die Artikel 454 und 455 der Verordnung Nr. 2454/93 wurden durch die Verordnung (EG) Nr. 2787/2000 [10] geändert, soweit „einige sachliche Berichtigungen der Verweisungen auf das TIR-Übereinkommen vorzunehmen [sind]" [11]. Die fraglichen Änderungsvorschriften gelten ab 1. Juli 2001, also nach den Ereignissen, die dem vorliegenden Verfahren zugrunde liegen.

III — Sachverhalt und Ausgangsverfahren

20. Das Transportunternehmen Freight Forwarding Services ließ am 23. März 1994 beim HZA, der Eingangszollstelle im Gebiet der Gemeinschaft, eine aus der Schweiz kommende Ladung von 12,5 Millionen Zigaretten, die über die Zollstelle Algeciras (Spanien), der Ausgangszollstelle des Gebietes der Gemeinschaft, nach Marokko befördert werden sollte, zum externen Versandverfahren abfertigen.

21. Für die Gestellung der Waren an der spanischen Zollstelle wurde eine Frist bis

10 — Verordnung der Kommission vom 15. Dezember 2000 (ABl. L 330, S. 1).

11 — Vgl. zwölfte Begründungserwägung der Verordnung Nr. 2787/2000.

zum 28. März 1994 gesetzt, d. h. fünf Tage nach Beginn des Versandverfahrens. Als beim HZA eine Erledigungserklärung der spanischen Zollstelle nicht einging, richtete das HZA eine Suchanfrage an die spanische Zollstelle. Am 13. Juli 1994 teilte diese mit, dass die Ware dort nicht gestellt worden sei. Das Original-Carnet wurde schließlich nach dem 28. März 1994 aufgefunden. Es enthält einen gefälschten Stempel der Zollstelle in Algeciras unter dem Datum vom 28. März 1994 (Fristende für die Stellung der Ware).

22. Das HZA übersandte Freight Forwarding Services am 16. August 1994 einen Steuerbescheid über Abgaben von 3 197 500 DM wegen der streitgegenständlichen Ware. Das Transportunternehmen zahlte nicht.

23. Das HZA teilte dem BGL am selben Tag die Nichterledigung des Carnet mit. Der BGL hatte für den Inhaber des Carnet TIR eine Bürgschaft bis zu einem Höchstbetrag von 175 000 ECU (d. h. 334 132,75 DM) übernommen. Es handelt sich um eine selbstschuldnerische Bürgschaft nach deutschem Recht. Der Bürge kann daher die Zollbehörden nicht darauf verweisen, vor ihm zunächst den Inhaber des Carnet TIR in Anspruch zu nehmen. Der BGL seinerseits hat einen Garantievertrag mit der IRU geschlossen, die selbst wiederum durch einen Versicherungsvertrag mit einer Versicherungsgruppe verbunden ist, zu der die Préservatrice Foncière Tiard SA (im Folgenden: PFA), die Streithelferin des Ausgangsverfahrens, gehört.

24. Mit der im Februar 1996 vor dem Landgericht Frankfurt am Main erhobenen Klage verlangte das HZA vom BGL die Zahlung von 334 132,75 DM (Höchstbetrag der Bürgschaft) zuzüglich Zinsen. In seiner am 8. Mai 1996 eingereichten Klagebeantwortung trug der BGL vor, dass die streitige Zigarettenlieferung in Spanien entladen worden sei und dass daher nur der spanische, nicht aber der deutsche Staat ihn auf Zahlung in Anspruch nehmen könne. Der BGL bot als Beweis für die Behauptung über den Ort der fraglichen Zuwiderhandlung Zeugen an. Dem Beweisangebot wurde nicht gefolgt. Sowohl das Landgericht Frankfurt am Main als auch das Oberlandesgericht als Berufungsgericht gaben dem Zahlungsantrag statt. Der BGL legte daraufhin Revision beim Bundesgerichtshof ein.

25. Der Bundesgerichtshof prüft in seinem Vorlagebeschluss, ob das vom BGL angebotene Beweismittel bezüglich des Ortes der fraglichen Zuwiderhandlung angesichts der Nachweisfristen der Verordnung Nr. 2454/93 und des TIR-Übereinkommens zulässig ist. Er führt dazu aus, das Beweismittel sei erst am 8. Mai 1996 angeboten worden, also fast zwei Jahre, nachdem dem bürgenden Verband am 16. August 1994 die Nichterledigung des Carnet TIR mitgeteilt worden sei. Dass das Carnet TIR mit einem gefälschten Stempel versehen worden sei, beinhalte nicht, dass

die Erledigungserklärung missbräuchlich oder betrügerisch erwirkt worden sei, dass also die Nachweisfrist nach den Bestimmungen des Artikels 11 Absatz 1 Satz 2 des TIR-Übereinkommens, auf die Artikel 455 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2454/93 verweise, zwei Jahre betrage. Der Bundesgerichtshof stellt sodann die Frage, ob die Nachweisfrist von einem Jahr, die nach dem Urteil des Gerichtshofes vom 23. März 2000 (Met-Trans und Sagpol) [12] für den Inhaber eines Carnet TIR gelte, auch auf einen bürgenden Verband anzuwenden sei. Das vorlegende Gericht prüft ferner die jeweilige Rolle der bürgenden Verbände bzw. der Zollbehörden bei der Ermittlung des Ortes der Zuwiderhandlung.

IV — Vorlagefragen

26. Der Bundesgerichtshof hat daher das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1. a) Gilt die Frist, die in Artikel 454 Absatz 3 Unterabsatz 1 der Verordnung Nr. 2454/93 für den Nachweis des tatsächlichen Ortes der Zuwiderhandlung festgelegt ist, auch für den Fall, dass ein Mitgliedstaat unter Berufung auf Artikel 454 Absätze 2 und 3 Unterabsätze 1 und 2 der Verordnung Nr. 2454/93 eine Abgabenforderung gegen den bürgenden Verband einklagt und dieser im Rechtsstreit nachweisen will, dass der Ort, an dem die Zuwiderhandlung tatsächlich begangen wurde, in einem anderen Mitgliedstaat liegt?

b) Für den Fall, dass der Gerichtshof die Frage zu 1 a bejaht:

aa) Gilt in einem solchen Fall die einjährige Frist der Artikel 454 Absatz 3 Unterabsatz 1 und 455 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2454/93 in Verbindung mit Artikel 11 Absatz 1 Satz 1 des TIR-Übereinkommens oder die zweijährige Frist des Artikels 455 Absatz 2 der genannten Verordnung in Verbindung mit Artikel 11 Absatz 2 Satz 1 des TIR-Übereinkommens?

bb) Gilt die Nachweisfrist in dem in Frage 1 a geschilderten Fall in der Weise, dass der bürgen-

12 — Urteil in den Rechtssachen C-310/98 und C-406/98 (Slg. 2000, I-1797).

de Verband seine unter Beweis gestellte Behauptung, die Zuwiderhandlung sei tatsächlich in einem anderen Mitgliedstaat begangen worden, innerhalb der Frist in den Rechtsstreit einführen muss und, falls dies nicht geschieht, mit dem Nachweis ausgeschlossen ist?

b) Falls der Gerichtshof die Frage zu 2 a bejaht:

aa) Gilt bei Verletzung einer solchen Ermittlungspflicht die Zuwiderhandlung nicht gemäß Artikel 454 Absatz 3 Unterabsatz 1 der Verordnung Nr. 2454/93 als in dem Mitgliedstaat begangen, der sie festgestellt hat?

2. a) Ist nach den Artikeln 454, 455 der Verordnung Nr. 2454/93 derjenige Mitgliedstaat, der eine Zuwiderhandlung im Zusammenhang mit einem Transport mit Carnet TIR feststellt, gegenüber dem bürgenden Verband verpflichtet, über die Mitteilungen gemäß Artikel 455 Absatz 1 der genannten Verordnung und eine Suchanzeige an die Bestimmungszollstelle hinaus zu ermitteln, wo die Zuwiderhandlung tatsächlich begangen wurde und wer die Zollschuldner im Sinne des Artikels 203 Absatz 3 der Verordnung Nr. 2913/92 sind, indem er einen anderen Mitgliedstaat um Amtshilfe bei der Aufklärung des Sachverhalts bittet (vgl. Verordnung [EWG] Nr. 1468/81 des Rates vom 19. Mai 1981 betreffend die gegenseitige Unterstützung der Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten und die Zusammenarbeit dieser Behörden mit der Kommission, um die ordnungsgemäße Anwendung der Zoll- und der Agrarregelung zu gewährleisten)?

bb) Hat der Mitgliedstaat, der die Zuwiderhandlung festgestellt hat, bei Inanspruchnahme des bürgenden Verbandes die Erfüllung einer solchen Ermittlungspflicht darzulegen und zu beweisen?

V — Prüfung der Vorlagefragen

27. Das vorlegende Gericht wirft zwei Fragenkomplexe auf, die sich zum einen auf die Frist für den Nachweis des Ortes der Zuwiderhandlung und zum anderen auf eine insoweit bestehende Ermittlungspflicht des Mitgliedstaats beziehen, der die Zuwiderhandlung festgestellt hat.

A — *Zur Frist für den Nachweis des Ortes der Zuwiderhandlung*

1. Vorbringen der Beteiligten

28. Der BGL und die PFA sind der Ansicht, dass ein bürgender Verband berechtigt sei, den Nachweis des Ortes der Zuwiderhandlung zu führen.

29. Der BGL vertritt die Auffassung, dass für den bürgenden Verband keinerlei Nachweisfrist gelte. Hilfsweise trägt er vor, nur die Frist von zwei Jahren ab dem Tage der Zahlungsaufforderung könne Anwendung finden. Er schließt somit aus, dass die in Artikel 11 Absatz 1 Satz 1 des TIR-Übereinkommens vorgesehene Jahresfrist, auf die die Verordnung Nr. 2454/93 in der für den Sachverhalt maßgeblichen Fassung verweist, anwendbar ist. Er weist zunächst auf die Unstimmigkeiten der Verordnung Nr. 2454/93 hin und trägt sodann vor, dass die mit dem Tag der Zahlungsaufforderung beginnende Zweijahresfrist schließlich durch die Änderungsverordnung Nr. 2787/2000 eingeführt worden sei, um den Fehler des Gemeinschaftsgesetzgebers insoweit zu berichtigen.

30. Ebenso wie der BGL ist die PFA der Ansicht, dass für den bürgenden Verband nur eine Nachweisfrist ab dem Tage der Zahlungsaufforderung, zumindest aber ab dem Tage der Mitteilung über die Zuwiderhandlung gelten könne. Sie beruft sich insoweit auf die rückwirkende Geltung der Verordnung Nr. 2787/2000. Sie vertritt jedoch im Wesentlichen die Auffassung, dass die Einleitung eines gerichtlichen Verfahrens zu einem Aufschub der Zahlungsaufforderung führe mit der Folge, dass während der gesamten Dauer des Verfahrens der Lauf der Nachweisfrist gehemmt sei. Schließlich sind der BGL und die PFA der Ansicht, dass es sich nicht um eine Ausschlussfrist, sondern um eine Ordnungsfrist handele.

31. Anders als der BGL und die PFA sind das HZA und die deutsche Regierung der Auffassung, dass ein bürgender Verband nicht berechtigt sei, den Nachweis über den tatsächlichen Ort der Zuwiderhandlung zu führen. Weder die Verordnung Nr. 2454/93 noch das TIR-Übereinkommen enthielten eine Bestimmung, aus der sich eine solche Berechtigung ergebe. Würde man dem bürgenden Verband den Nachweis zugestehen, käme man, so die deutsche Regierung, nach deutschem Recht zu dem Ergebnis, dass wegen der zwei Gerichtsbarkeiten, die zuständig wären (die Finanzgerichtsbarkeit für die Entscheidung über den vom Hauptschuldner geführten Nachweis und die Zivilgerichtsbarkeit für die Entscheidung über den vom Bürgen geführten Nachweis), zwei unterschiedliche Entscheidungen ergehen könnten.

32. Hilfsweise tragen das HZA und die deutsche Regierung vor, aus der Verordnung Nr. 2454/93 ergebe sich eindeutig und ausschließlich eine Frist von einem

Jahr, die für den bürgenden Verband eine Ausschlussfrist sei. Nach Artikel 454 Absatz 3 Unterabsatz 3 der Verordnung Nr. 2454/93 könnten dem bürgenden Verband nach Ablauf dieser Frist allerdings die zunächst geschuldeten Beträge erstattet werden.

33. Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften ist wie der BGL und die PFA der Auffassung, dass der bürgende Verband in seiner Eigenschaft als Bürge berechtigt sei, den Nachweis des tatsächlichen Ortes der Zuwiderhandlung zu führen, genauso wie der Inhaber des Carnet TIR berechtigt sei, den Nachweis in seiner Eigenschaft als Hauptschuldner zu erbringen. Anders als der BGL und die PFA jedoch ist die Kommission der Ansicht, dass für den bürgenden Verband nur die Nachweisfrist von einem Jahr ab dem Tage der Mitteilung über die Nichterledigung des TIR-Transports gelten könne. Sie verweist insoweit auf die Rechtsprechung des Gerichtshofes zu der für den Hauptschuldner geltenden Nachweisfrist [13].

34. In der Sitzung hat die Kommission vorgetragen, die Verordnung Nr. 2787/2000 sei so zu verstehen, dass sie auf eine Frist von drei Monaten, nicht aber auf eine Frist von zwei Jahren ab dem Tage der Zahlungsaufforderung verweise. Da diese neue Frist kürzer als die ursprünglich vorgesehene Frist sei, stehe einer rückwirkenden Anwendung der Verordnung der Grundsatz des Vertrauensschutzes entgegen. Entgegen der Auffassung der PFA habe die Einleitung eines gerichtlichen Verfahrens keine Auswirkungen auf die Berechnung der geltenden Nachweisfrist. In Übereinstimmung mit dem HZA und der deutschen Regierung schließlich sei die Nachweisfrist eine Ausschlussfrist und schließe eine spätere Erstattung an den bürgenden Verband nicht aus.

2. Würdigung

35. Mit dem ersten Fragenkomplex möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen,

— wie lang die Frist ist, die in der Verordnung Nr. 2454/93 für den Nachweis des Ortes der Zuwiderhandlung vorgesehen ist, und

— ob diese Frist dem bürgenden Verband im Rahmen eines gerichtlichen Verfahrens entgegengehalten werden kann mit der Folge, dass das Beweismittel unzulässig ist.

13 — Vgl. Urteil Met-Trans und Sagpol, angeführt in Fußnote 12.

a) Zur Dauer der Nachweisfrist

36. Mit der Vorlagefrage 1 b aa möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob die Artikel 454 und 455 der Verordnung Nr. 2454/93 sowie Artikel 11 des TIR-Übereinkommens, auf den verwiesen wird, dahin auszulegen sind, dass die Dauer der Frist für den Nachweis des Ortes der Zuwiderhandlung — bei Nichterledigung oder Erledigung unter Vorbehalt — nur ein Jahr oder aber zwei Jahre beträgt.

37. Wie von allen Beteiligten des vorliegenden Verfahrens ausgeführt wurde, hat der Gerichtshof diese Frage bereits in Bezug auf die Nachweisfrist beantwortet, die für den Inhaber des Carnet TIR gilt [14]. Der Gerichtshof stellte fest, dass „Artikel 454 Absatz 3 Unterabsatz 1 der Verordnung Nr. 2454/93 für die Dauer der betreffenden Frist eindeutig auf Artikel 455 Absatz 1 derselben Verordnung verweist. Die letztgenannte Vorschrift verweist ihrerseits für die Dauer der darin festgelegten Frist auf Artikel 11 Absatz 1 des TIR-Übereinkommens. In Artikel 11 Absatz 1 des TIR-Übereinkommens ist nur eine Frist genannt, nämlich eine Frist von einem Jahr." [15] Wenn diese Bestimmungen für die bürgenden Verbände gelten — was ich im Nachfolgenden darlegen werde —, muss diese Rechtsprechung auf diese übertragen werden. Das vorlegende Gericht ist somit darauf hinzuweisen, dass bei Nichterledigung oder Erledigung des Carnet TIR unter Vorbehalt die Nachweisfrist der Verordnung Nr. 2454/93 in der für den Sachverhalt maßgeblichen Fassung ein Jahr und nicht zwei Jahre beträgt.

38. Entgegen den Ausführungen der PFA kann unter dem Gesichtspunkt einer angeblich rückwirkenden Anwendung der Änderungsverordnung Nr. 2787/2000 hierzu keine andere Antwort gegeben werden. Artikel 4 Absatz 2 Unterabsatz 1 dieser Verordnung lautet nämlich: „Artikel 1 Nummern 2 bis 80 ist ab 1. Juli 2001 anwendbar." Die Bestimmungen über die streitige Nachweisfrist fallen aber in den Geltungsbereich dieser Regelung [16]. Der Gemeinschaftsgesetzgeber hat daher die Möglichkeit einer rückwirkenden Anwendung der Verordnung Nr. 2787/2000 in Bezug auf die hier in Frage stehenden Änderungsbestimmungen ausdrücklich ausgeschlossen. Würde mit anderen Worten der rückwirkenden Anwendung der Verordnung Nr. 2787/93 zugestimmt, so würden die klaren und deutlichen Bestimmungen der Verordnung über ihre zeitliche Geltung verkannt. Die Verordnung Nr. 2787/2000 ist somit auf den hier maßgeblichen Sachverhalt bezüglich der Dauer der Nachweisfrist nicht anwendbar.

14 — Vgl. Urteil Met-Trans und Sagpol.

15 — Ibidem (Randnr. 44).

16 — Die fraglichen Änderungsbestimmungen sind in Artikel 1 Nrn. 54 und 55 der Verordnung Nr. 2787/2000 aufgeführt.

Im Übrigen ist, worauf das vorlegende Gericht zu Recht hinweist, die Dauer der Nachweisfrist nach der Änderungsverordnung unklar, denn nach seinem Wortlaut wird auf zwei sehr unterschiedliche Fristen (drei Monate und zwei Jahre) verwiesen.

39. Aus alledem folgt, dass die auf den vorliegenden Sachverhalt allein — unter Ausschluss der Verordnung Nr. 2787/2000 — anwendbare Verordnung Nr. 2454/93 dahin auszulegen ist, dass sie für den Nachweis des Ortes der Zuwiderhandlung bei Nichterledigung des Carnet TIR oder Erledigung unter Vorbehalt eine Frist von einem Jahr vorsieht.

b) Zu der Frage, ob die Nachweisfrist dem bürgenden Verband in einem gerichtlichen Verfahren entgegengehalten werden kann

40. Zur Beantwortung der Frage, ob die Nachweisfrist dem bürgenden Verband in einem gerichtlichen Verfahren entgegengehalten werden kann, muss zunächst geprüft werden, ob der bürgende Verband berechtigt ist, den Beweis zu führen. Die Frage stellt sich deshalb, weil Artikel 454 Absatz 3 Unterabsatz 1 der Verordnung Nr. 2454/93 nicht bestimmt, wer hierzu berechtigt ist. Wie der BGL, die PFA und die Kommission bin ich der Auffassung, dass diese Vorfrage zu bejahen ist.

41. Das externe Versandverfahren mit Carnet TIR gibt den zuständigen Zollbehörden die Sicherheit, dass die Entrichtung der fällig gewordenen Zölle und Abgaben durch einen bürgenden Verband gewährleistet ist, wenn der Inhaber des Carnet TIR nicht zahlt. Die zuständigen Zollbehörden sind in der Regel die Behörden des Ortes, an dem die Zuwiderhandlung begangen wurde, es sei denn, dieser Ort kann nicht festgestellt werden, wodurch die Zuständigkeit der Behörden begründet wird, die die Zuwiderhandlung festgestellt haben. Ist somit nachgewiesen, dass die Zuwiderhandlung in einem anderen Mitgliedstaat als dem begangen wurde, der das Erhebungsverfahren eingeleitet hat, kann dieses Verfahren wegen Unzuständigkeit der Erhebungsbehörden nicht mehr fortgesetzt werden. Anders gesagt, der Nachweis des Ortes der Zuwiderhandlung kann als Verteidigungsmittel geltend gemacht werden. Artikel 454 Absatz 3 Unterabsatz 1 der Verordnung Nr. 2454/93, der diese Art von Verteidigungsmittel vorsieht, kann volle praktische Wirksamkeit nur entfalten, wenn das Verteidigungsmittel vom bürgenden Verband wie vom Inhaber des Carnet TIR geltend gemacht werden kann. Der bürgende Verband nämlich haftet mit dem Hauptschuldner „gesamtschuldnerisch" für die Entrichtung der verlangten Beträge [17]. Überdies müssen dem bürgenden Verband dieselben Verteidigungsmittel zur Verfügung stehen wie dem Inhaber des Carnet TIR. Dafür spricht

17 — Vgl. Artikel 8 Absatz 1 Satz 2 des TIR-Übereinkommens.

der Grundsatz der Waffengleichheit zwischen den Parteien eines Verfahrens [18]. Der bürgende Verband ist daher wie der Inhaber des Carnet TIR berechtigt, den Nachweis des Ortes der Zuwiderhandlung zu erbringen.

42. Dieses Ergebnis ist umso zwingender in Anbetracht der Art der Zuständigkeitsvermutung zugunsten der Zollbehörden, die die fragliche Zuwiderhandlung festgestellt haben. Es handelt sich nämlich um eine widerlegbare Vermutung, d. h. um eine Vermutung, die durch Gegenbeweis ausgeräumt werden kann. Wäre diese Möglichkeit dem Inhaber des Carnet TIR vorbehalten und der bürgende Verband hiervon ausgenommen, wäre in zahlreichen Fällen die Möglichkeit ausgeschlossen, die fragliche Vermutung auszuräumen. Dem Bericht des Europäischen Parlaments über das gemeinschaftliche Versandverfahren vom 20. Februar 1997 (im Folgenden: Untersuchungsbericht) ist zu entnehmen, dass die bürgenden Verbände sehr häufig in Anspruch genommen werden [19]. Diese Feststellung gilt auch bezüglich des Versandverfahrens mit Carnet TIR. Im Gegensatz zu dem, was die Verordnung Nr. 2454/93 vorsieht, würde die widerlegbare Vermutung so weitestgehend zu einer unwiderlegbaren Vermutung.

18 — Der Grundsatz der Waffengleichheit zwischen den Parteien ist Teil der Garantie eines fairen Verfahrens im Sinne des Artikels 6 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten. Die Wahrung dieses Grundsatzes als allgemeiner Grundsatz des Gemeinschaftsrechts ist in jedem Verfahren, auch in einem Verwaltungsverfahren, geboten (vgl. Schlussanträge des Generalanwalts Darmon in der Rechtssache Al-Jubail Fertilizer/Rat, Urteil vom 27. Juni 1991 in der Rechtssache C-49/88, Slg. 1991, I-3187). Was für die Parteien ein und desselben Verfahrens gilt, muss meines Erachtens auch für die Parteien in zwei verschiedenen Verfahren gelten, wie es hier offenbar der Fall ist (das HZA hat ein Verwaltungsverfahren — das Erhebungsverfahren — gegen den Inhaber des Carnet TIR und in der Folge ein gerichtliches Verfahren gegen den bürgenden Verband eingeleitet).

19 — Vgl. insbesondere Nr. 1.1.5.

43. Es ist daher davon auszugehen, dass der bürgende Verband berechtigt ist, den Nachweis des Ortes der Zuwiderhandlung zu erbringen. Darüber hinaus gilt für ihn meines Erachtens in diesem Rahmen notwendigerweise eine Ausschlussfrist.

44. Da nämlich die Berufung auf diesen Nachweis seitens des Inhabers des Carnet TIR einer Ausschlussfrist unterliegt, hat wegen der Akzessorietät der Bürgschaftsschuld und wegen des Grundsatzes der Waffengleichheit zwischen den Parteien das Gleiche für den bürgenden Verband zu gelten. Hätte zudem der Gemeinschaftsgesetzgeber den bürgenden Verband von der Ausschlussfrist für den fraglichen Nachweis ausnehmen wollen, hätte er dies wahrscheinlich deutlich ausgesprochen. Dies hat er jedoch nicht getan, denn Artikel 454 Absatz 3 Unterabsatz 1 der Verordnung Nr. 2454/93 unterwirft die Befugnis, den fraglichen Nachweis zu führen, einer bestimmten Frist, ohne hierbei nach den — nicht bezeichneten — Adressaten zu unterscheiden.

45. Gilt diese Ausschlussfrist in einem gerichtlichen Verfahren? Diese Frage wird vom vorlegenden Gericht allgemein für den Fall gestellt, dass ein Mitgliedstaat den bürgenden Verband auf Entrichtung der Zollabgeben verklagt und dieser nachweisen will, dass der Ort, an dem die Zuwiderhandlung tatsächlich begangen wurde, in einem anderen Mitgliedstaat liegt. Das vorlegende Gericht neigt zu der Auffassung, dass die Frist der Verordnung Nr. 2454/93 ausschließlich für einen „au-

ßergerichtlichen" Nachweis gilt [20]. Ich teile diese Auffassung.

46. Meines Erachtens ist die Frage der Nachweisfrist unter Berücksichtigung der Verfahrensautonomie zu prüfen. Nach ständiger Rechtsprechung [21] sind nämlich mangels einer gemeinschaftlichen Regelung auf diesem Gebiet die Bestimmung der zuständigen Gerichte und die Ausgestaltung des Verfahrens für die Klagen, die den Schutz der dem Bürger aus dem Gemeinschaftsrecht erwachsenden Rechte gewährleisten sollen, Sache der innerstaatlichen Rechtsordnung der einzelnen Mitgliedstaaten; die betreffenden Modalitäten dürfen jedoch nicht ungünstiger sein als für gleichartige Klagen, die das innerstaatliche Recht betreffen, und sie dürfen nicht so ausgestaltet sein, dass sie die Ausübung der Rechte, die die Gemeinschaftsrechtsordnung einräumt, praktisch unmöglich machen.

47. Die Verordnung Nr. 2454/93 enthält aber keine Bestimmung über die Dauer der im Rahmen eines gerichtlichen Verfahrens geltenden Nachweisfrist. Wie die PFA zu Recht hervorhebt [22], sieht Artikel 454 Absatz 3 Unterabsatz 1 der Verordnung Nr. 2454/93 vor, dass der Ort der Zuwiderhandlung „den Zollbehörden... glaubhaft nachgewiesen" werden muss. Der Gebrauch dieses Ausdrucks weist darauf hin, dass diese Bestimmungen für einen außergerichtlichen Nachweis gelten, denn der Nachweis ist von den Zollbehörden, nicht aber vom Gericht zu würdigen. Zudem geben die Bestimmungen des Artikels 11 Absatz 2 letzter Satz des TIR-Übereinkommens hierüber keinen Aufschluss, denn sie betreffen die Frist für die Zahlungsaufforderung, nachdem Klage erhoben wurde, nicht aber die Frist für den Nachweis des Ortes, an dem die Zuwiderhandlung begangen wurde. Aus alledem folgt, dass es den Mitgliedstaaten unbenommen bleibt, die Frage der im Rahmen eines gerichtlichen Verfahrens geltenden Nachweisfrist zu regeln, sofern die Grundsätze der Gleichwertigkeit und der Effektivität gewahrt werden. Welche konkreten Folgerungen können aus dieser Feststellung gezogen werden? Meines Erachtens müssen mehrere Fallgestaltungen unterschieden werden.

48. Bei einer ersten Fallgestaltung können die Zollbehörden den bürgenden Verband ab initio auf Zahlung verklagt haben, d. h. ohne zuvor ein Verwaltungsverfahren gegen den Verband eingeleitet zu haben. Aufgrund des vom vorlegenden Gericht dargelegten Sachverhalts gehe ich davon aus, dass das Ausgangsverfahren zu dieser Fallkonstellation gehört. In einer solchen Lage konnte der bürgende Verband den Nachweis des Ortes der Zuwiderhandlung noch nicht führen. Jedenfalls kann er sich auf diesen erst berufen, wenn die Klage erhoben worden ist. Dies ist im Übrigen der Grund, weshalb im vorliegenden Ausgangsverfahren der bürgende Verband den Nachweis erst am 8. Mai 1996 geltend

20 — Vgl. Vorlagebeschluss (S. 11).

21 — Vgl. in diesem Sinne u. a. Urteile vom 16. Dezember 1976 in der Rechtssache 33/76 (Rewe, Slg. 1976, 1989, Randnrn. 5 und 6) und in der Rechtssache 45/76 (Comet, Slg. 1976, 2043, Randnr. 13), sowie Urteile vom 28. September 1994 in der Rechtssache C-128/93 (Fischer, Slg. 1994, I-4583, Randnr. 39), vom 6. Dezember 1994 in der Rechtssache C-410/92 (Johnson, Slg. 1994, I-5483, Randnr. 21), vom 11. Dezember 1997 in der Rechtssache C-246/96 (Magorrian und Cunningham, Slg. 1997, I-7153, Randnr. 37) und vom 16. Mai 2000 in der Rechtssache C-78/98 (Preston u. a., Slg. 2000, I-3201, Randnr. 31).

22 — Vgl. schriftliche Erklärungen der PFA (Randnr. 53).

machte, d. h. einige Monate nach Klageerhebung im Februar 1996. Unter diesen Umständen bin ich der Auffassung, dass die Nachweisfrist des Artikels 454 Absatz 3 Unterabsatz 1 der Verordnung Nr. 2454/93 nicht anwendbar ist. So notwendig es nämlich wegen des allgemeinen Grundsatzes der Rechtssicherheit ist, für die Klageerhebung bestimmte Fristen vorzusehen, um zu verhindern, dass ein abgeschlossener Sachverhalt unbegrenzt in Frage gestellt werden kann [23], so entbehrlich ist dies für die — verteidigungsweise — Geltendmachung von Beweismitteln im Rahmen eines Gerichtsverfahrens, das unter der Kontrolle des Gerichts nach seinem eigenen Rhythmus abläuft. Im Übrigen sprechen dafür auch die Grundsätze der Wahrung der Verteidigungsrechte und des effektiven Rechtsschutzes.

49. Eine zweite Fallgestaltung kann sich ergeben, wenn die Zollbehörden den bürgenden Verband vor Ablauf der im Rahmen des fraglichen Verwaltungsverfahrens geltenden einjährigen Nachweisfrist auf Zahlung verklagt haben. In diesem Fall behält der bürgende Verband die Befugnis, den streitigen Nachweis zu führen. Aus den soeben dargelegten Gründen kann er dies ohne Rücksicht auf die Frist der Verordnung Nr. 2454/93 tun, und zwar nicht deswegen, weil die bis dahin geltende Frist unterbrochen oder verlängert wurde, sondern weil sie auf ihn schlicht nicht anwendbar ist. Mit anderen Worten, dem bürgenden Verband kann der Ablauf der im Rahmen des Verwaltungsverfahrens anwendbaren einjährigen Nachweisfrist nicht entgegengehalten werden, und zwar unabhängig vom Stand des gerichtlichen Verfahrens.

50. Eine dritte Fallgestaltung kann sich ergeben, wenn die Zollbehörden den bürgenden Verband nach Ablauf der im Rahmen des Verwaltungsverfahrens anwendbaren einjährigen Nachweisfrist auf Zahlung verklagt haben. Hier müssen zwei Situationen unterschieden werden. Hat erstens der bürgende Verband im Verwaltungsverfahren — innerhalb der Frist — das fragliche Beweismittel geltend gemacht, hat dieses Beweismittel jedoch die Zollbehörden nicht überzeugt, so ist der bürgende Verband berechtigt, sich vor Gericht erneut auf dieses Beweismittel zu berufen, und er unterliegt insoweit keiner neuen Frist. Anders gesagt, dem bürgenden Verband kann der Ablauf der im Rahmen des Verwaltungsverfahrens anwendbaren Nachweisfrist nicht entgegengehalten werden. Das Gericht wird daher mit allen Einwänden befasst sein, die im Rahmen des Verwaltungsverfahrens zwischen dem bürgenden Verband und den Zollbehörden erhoben wurden. Hat dagegen der bürgende Verband das Beweismittel im Verwaltungsverfahren — innerhalb der Frist — nicht geltend gemacht, ist er nicht mehr berechtigt, sich im Rahmen des gerichtlichen Verfahrens auf dieses Beweismittel zu berufen. Würde man die gegenteilige Auffassung vertreten, könnte dies

23 — Nach ständiger Rechtsprechung genügt die Festsetzung angemessener Rechtsbehelfsfristen in Form von Ausschlussfristen dem mit der Verfahrensautonomie zusammenhängenden Grundsatz der Effektivität, da dieses Erfordernis ein Anwendungsfall des grundlegenden Prinzips der Rechtssicherheit ist. Vgl. in diesem Sinne Urteile vom 10. Juli 1997 in der Rechtssache C-261/95 (Palmisani, Slg. 1997, I-4025, Randnr. 28) und Preston u. a. (angeführt in Fußnote 21, Randnr. 33).

nämlich ein Anreiz für bösgläubige Verschleppungsmanöver sein. Mit anderen Worten, dem bürgenden Verband kann — nur in diesem Fall — vor Gericht der Ablauf der im vorangegangenen Verwaltungsverfahren geltenden Nachweisfrist entgegengehalten werden. Das fragliche Beweismittel wäre somit für unzulässig zu erklären.

51. Ich schlage daher dem Gerichtshof vor, auf die Vorabentscheidungsfrage 1 a zu antworten, dass Artikel 454 Absatz 3 Unterabsatz 1 der Verordnung Nr. 2454/93 dahin auszulegen ist, dass die Frist für den Nachweis des Ortes, an dem die Zuwiderhandlung begangen worden ist, nur für die Führung des Nachweises im Erhebungsverfahren der Verwaltung, nicht aber in einem gerichtlichen Verfahren gilt. Ich schlage dem Gerichtshof auch vor, darauf hinzuweisen, dass dem bürgenden Verband, der sich in einem gerichtlichen Verfahren auf diesen Nachweis beruft, jedoch der Fristablauf entgegengehalten werden kann, wenn er den Nachweis in einem vorangegangenen Verwaltungsverfahren — innerhalb der Frist — nicht geltend gemacht hat, und dass in diesem Fall das fragliche Beweismittel unzulässig ist.

c) Zum Beginn der Nachweisfrist

52. Nach den bisherigen Ausführungen halte ich es für zweckmäßig darzulegen, wann die einjährige Nachweisfrist der Verordnung Nr. 2454/93 (bei Nichterledigung oder Erledigung unter Vorbehalt) zu laufen beginnt.

53. Aus Artikel 454 Absatz 3 Unterabsatz 1 der Verordnung Nr. 2454/93 könnte geschlossen werden, dass dieser auf Artikel 11 Absatz 1 des TIR-Übereinkommens bezüglich der Dauer der Nachweisfrist und auf den Beginn der Nachweisfrist verweist. Auch könnte aus Artikel 11 Absatz 1 in Verbindung mit Absatz 2 des TIR-Übereinkommens geschlossen werden, dass der Beginn der Nachweisfrist auf den Zeitpunkt der Mitteilung der Nichterledigung oder Erledigung unter Vorbehalt fällt [24]. Meines Erachtens kommt eine solche Auslegung jedoch nicht in Betracht, denn sie verstößt gegen den fundamentalen Grundsatz der Wahrung der Verteidigungsrechte.

54. Der Gerichtshof vertritt in ständiger Rechtsprechung die Auffassung, dass nach diesem fundamentalen Grundsatz demjenigen, gegen den eine ihn beschwerende Maßnahme ergehen kann, Gelegenheit gegeben werden muss, in sachdienlicher Weise Stellung zu nehmen, auch wenn besondere Verfahrensvorschriften fehlen [25].

24 — Vgl. Vorlagebeschluss (S. 12).

25 — Vgl. insbesondere Urteile vom 27. Oktober 1977 in der Rechtssache 121/76 (Moli/Kommission, Slg. 1977, 1971, Randnr. 20), vom 17. Oktober 1989 in der Rechtssache 85/87 (Dow Benelux/Kommission, Slg. 1989, 3137) und vom 21. März 1990 in der Rechtssache C-142/87 (Belgien/Kommission, Slg. 1990, I-959, Randnr. 46). Unlängst vgl. Urteile Al-Jubail Fertilizer/Rat (angeführt in Fußnote 18, Randnrn. 15 ff.) und vom 21. September 2000 in der Rechtssache C-462/98 P (Mediocurso/Kommission, Slg. 2000, I-7183, Randnr. 43).

55. Welche Tragweite hat dieser fundamentale Grundsatz im Rahmen des Verfahrens nach der Verordnung Nr. 2454/93? Artikel 454 Absatz 3 Unterabsatz 1 der Verordnung Nr. 2454/93 sieht ausdrücklich vor, dass der Ort der fraglichen Zuwiderhandlung nachgewiesen werden kann. Wie bereits ausgeführt, steht die Geltendmachung dieses Beweismittels der Geltendmachung eines Verteidigungsmittels gleich. Die auf Zahlung in Anspruch genommene Person kann aber naturgemäß dieses Verteidigungsmittel erst dann geltend machen, wenn sie von der an sie gerichteten Zahlungsaufforderung tatsächlich Kenntnis erlangt hat und wenn zu diesem Zeitpunkt die für die Geltendmachung vorgesehene Frist noch nicht abgelaufen ist.

56. Wie verhielte es sich hiermit, wenn die — im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens geltende — Nachweisfrist mit dem Zeitpunkt der Mitteilung der Nichterledigung des Carnet TIR oder der Erledigung unter Vorbehalt beginnen würde? Sehr wahrscheinlich wäre der bürgende Verband nicht mehr in der Lage, das oben genannte Beweismittel geltend zu machen. Artikel 11 Absatz 2 Satz 1 des TIR-Übereinkommens sieht nämlich vor, dass die Zahlungsaufforderung frühestens drei Monate und spätestens zwei Jahre nach dem Tage der oben genannten Mitteilung an den bürgenden Verband zu richten ist. Wenn daher die Frist für die Geltendmachung des Beweismittels mit dem Zeitpunkt der Mitteilung beginnen würde, könnte diese Frist schon abgelaufen sein, bevor der bürgende Verband überhaupt Kenntnis von der Zahlungsaufforderung erlangt hätte. Es wäre sogar vorstellbar, dass die Zollbehörden bis zum letzten Augenblick, d. h. fast zwei Jahre, nachdem die Zuwiderhandlung mitgeteilt wurde, warten, bevor sie die Zahlungsaufforderung an den bürgenden Verband richten. Hier wäre die Nachweisfrist für den bürgenden Verband bereits seit fast einem Jahr abgelaufen. Er könnte somit den Beweis im Verwaltungsverfahren nicht geltend machen. Zwar könnte er den Beweis unter Umständen später im Rahmen eines gerichtlichen Verfahrens geltend machen, ohne dass ihm in Übereinstimmung mit dem Grundsatz der Wahrung der Verteidigungsrechte der Ablauf der Nachweisfrist, die er nicht nutzen konnte, entgegengehalten würde. Gleichwohl wäre eine solche Situation unvereinbar mit dem im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens geltenden Grundsatz der Wahrung der Verteidigungsrechte.

57. Diese Art der Berechnung der — im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens geltenden — Nachweisfrist gäbe zudem den Zollbehörden die Möglichkeit, dem Risiko vorzubeugen, dass aufgrund des Nachweises, dass die streitige Zuwiderhandlung in einem anderen Mitgliedstaat begangen wurde, die Unzuständigkeit festgestellt wird, zumindest wenn diese Frage nicht zum Gegenstand eines gerichtlichen Verfahrens wird. Dies würde letzten Endes die Zuständigkeitsvermutung verfälschen, die dem Erhebungsverfahren der Verordnung Nr. 2454/93 zugrunde liegt, da die widerlegbare Vermutung tendenziell zu einer unwiderlegbaren Vermutung würde.

58. Meines Erachtens muss somit die einjährige Nachweisfrist zu dem Zeitpunkt beginnen, zu dem derjenige, der den Nachweis führen darf, von der an ihn gerichteten Zahlungsaufforderung Kenntnis erlangt. Dies entspricht im Übrigen der von der Verordnung Nr. 2787/2000 vorgesehenen Regelung [26], die nach dem hier maßgeblichen Zeitpunkt Anwendung findet.

59. Dieses Ergebnis steht nicht im Widerspruch zum Wortlaut des Artikels 454 Absatz 3 Unterabsatz 1 der Verordnung Nr. 2454/93, denn der Verweis auf diese Bestimmung betrifft zwar eindeutig die Dauer der Frist, doch bestehen Zweifel in Bezug auf den Beginn der Frist. Auch wenn dieser Verweis zugleich den Beginn der Frist betreffen sollte, was angesichts des fundamentalen Grundsatzes der Wahrung der Verteidigungsrechte rechtlich bedenklich wäre, ist es daher meines Erachtens unter Berücksichtigung des im Ausgangsverfahren maßgeblichen Sachverhalts (vgl. Nr. 48 dieser Schlussanträge) nicht erforderlich [27], diese Bestimmungen für ungültig zu erklären. Zudem wurden die fraglichen Bestimmungen durch die Verordnung Nr. 2787/2000 dahin gehend präzisiert, dass sie mit dem genannten Grundsatz im Einklang stehen.

26 — Nach den Änderungen durch die Verordnung Nr. 2787/2000 verweist Artikel 454 Absatz 3 Unterabsatz 1 der Verordnung Nr. 2454/93 auf Artikel 455 Absatz 2 dieser Verordnung, der selbst wiederum auf Artikel 11 Absatz 3 des TIR-Übereinkommens verweist. Die beiden dort genannten Fristen beginnen mit dem Zeitpunkt der Zahlungsaufforderung an den bürgenden Verband.

27 — Anders als in der Rechtssache Distillerie Fratelli Cipriani (Urteil vom 12. Dezember 2002 in der Rechtssache C-395/00, Slg. 2002, I-11877) zur Richtlinie 92/12/EWG des Rates vom 25. Februar 1992 über das allgemeine System, den Besitz, die Beförderung und die Kontrolle verbrauchsteuerpflichtiger Waren (ABl. L 76, S. 1).

B — *Zu der Frage, ob für den Mitgliedstaat im Erhebungsverfahren eine Ermittlungspflicht besteht*

60. Mit der Vorabentscheidungsfrage 2 b möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob der Mitgliedstaat, der eine Zuwiderhandlung feststellt, gegenüber dem bürgenden Verband verpflichtet ist, zu ermitteln, wo die Zuwiderhandlung begangen wurde und wer der Zollschuldner ist, indem er einen anderen Mitgliedstaat um Amtshilfe bei der Aufklärung des Sachverhalts bittet. Falls diese Frage zu bejahen ist, möchte das vorlegende Gericht wissen, welche Rechtsfolgen sich aus dieser Ermittlungspflicht ergeben. Ich werde diese Fragen gemeinsam erörtern.

1. Vorbringen der Beteiligten

61. Der BGL und die PFA sind der Ansicht, es bestehe eine Ermittlungspflicht des Mitgliedstaats, in dem die Zuwiderhandlung festgestellt wurde. Zur Begründung ihrer Auffassung berufen sie sich darauf, dass in Artikel 454 Absatz 3 Unterabsatz 1 der Verordnung Nr. 2454/93 eine Zuständigkeitsvermutung zugunsten des Mitgliedstaats, in dem die Zuwiderhandlung festgestellt wird, aufgestellt werde, die von der in Artikel 454 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2454/93 und in Artikel 215 der Verordnung Nr. 2913/92 niedergelegten grundsätzlichen Zuständigkeit des Mit-

gliedstaats, in dem die Zuwiderhandlung begangen wurde, abweiche. Die Verordnung Nr. 1468/81 [28] in der hier maßgeblichen Fassung biete außerdem den Mitgliedstaaten die Möglichkeit einer für die Erfüllung der Ermittlungspflicht erforderlichen Zusammenarbeit. Der Mitgliedstaat habe daher den Nachweis zu führen, dass er dieser Pflicht nachgekommen sei. Sei dies nicht der Fall, komme die Zuständigkeitsvermutung zugunsten dieses Mitgliedstaats nicht zum Zuge.

62. Anders als der BGL und die PFA sind das HZA und die deutsche Regierung der Ansicht, dass eine solche Ermittlungspflicht nicht bestehe. Sie führen insbesondere aus, dass die Annahme einer Ermittlungspflicht zu einer Umkehrung der Beweislast führen würde, die hinsichtlich des Ortes der Zuwiderhandlung dem bürgenden Verband oder dem Hauptschuldner obliege.

63. Die Kommission ist ebenfalls der Ansicht, dass eine Ermittlungspflicht nicht bestehe. Sie trägt vor, die Beweislast hinsichtlich des Ortes der Zuwiderhandlung liege primär bei den Wirtschaftsteilnehmern, nicht aber bei den Mitgliedstaaten. Überdies erleichtere die Verordnung Nr. 1468/81 nur die Koordinierung der Maßnahmen der Zollbehörden im Hinblick auf den Schutz der Eigenmittel der Gemeinschaft und nicht zu dem Zweck, den Wirtschaftsteilnehmern zu ermöglichen, sich ihrer Pflichten zu entledigen.

28 — ABl. L 144, S. 1.

2. Würdigung

64. Meines Erachtens ist Artikel 454 der Verordnung Nr. 2454/93 dahin auszulegen, dass der Mitgliedstaat, in dem eine Zuwiderhandlung festgestellt wurde, weder verpflichtet ist, zu ermitteln, wo diese Zuwiderhandlung begangen wurde, noch, zu ermitteln, wer der Zollschuldner ist. Diese Auslegung stützt sich auf den Wortlaut der fraglichen Bestimmungen sowie auf den Willen des Gemeinschaftsgesetzgebers.

65. Zum Wortlaut des Artikels 454 der Verordnung Nr. 2454/93 ist festzustellen, dass dort eine entsprechende Bestimmung nicht vorgesehen ist.

66. Entgegen der Auffassung des BGL und der PFA kann nämlich Artikel 454 Absatz 3 Unterabsatz 1 der Verordnung Nr. 2454/93, der den Fall betrifft, dass „nicht festgestellt werden [kann], in welchem Gebiet die Zuwiderhandlung begangen worden ist", eine Ermittlungspflicht nicht entnommen werden. Der Wortlaut bezieht sich lediglich auf Tatsachen, die für die Zuständigkeitsvermutung zugunsten des Mitgliedstaats, in dem die Zuwiderhandlung festgestellt wurde, von Bedeutung sein können. Er setzt weder voraus, dass diese Tatsachen das Ergebnis einer erfolglosen Untersuchung sein müssen, mit der der Ort der Zuwiderhandlung durch Feststellung des Zoll-

schuldners ermittelt werden sollte, noch, dass diese Untersuchung von den fraglichen Zollbehörden eingeleitet werden muss. Ließe man das Gegenteil zu, so würde dies in der Praxis dazu führen, dass den Gründen, aus denen nach Artikel 11 Absätze 1 und 2 des TIR-Übereinkommens, auf den Artikel 454 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2454/93 verweist, das Verfahren der Inanspruchnahme des bürgenden Verbandes mit einer Unregelmäßigkeit behaftet sein kann, ein neuer Grund hinzugefügt würde. Diese Feststellungen sind mit dem Ergebnis vereinbar, zu dem der Gerichtshof in seinem Urteil vom 14. November 2002[29] in Bezug auf Bestimmungen dieser Verordnung gekommen ist, die das gemeinschaftliche Versandverfahren betreffen (Artikel 378 Absatz 1).

67. Entgegen der Auffassung des BGL und der PFA ergibt sich eine Ermittlungspflicht des fraglichen Mitgliedstaats auch nicht aus den Bestimmungen des Artikels 454 Absatz 3 letzter Unterabsatz der Verordnung Nr. 2454/93, denen zufolge „[d]ie Zollverwaltungen der Mitgliedstaaten... die nötigen Vorkehrungen zur Bekämpfung von Zuwiderhandlungen und zu deren wirksamer Ahndung [treffen]". Diese Bestimmungen verpflichten die Mitgliedstaaten nur zur zügigen Feststellung einer Zuwiderhandlung[30] und folglich zur Einleitung eines Erhebungsverfahrens. Sie beinhalten nicht, dass die Mitgliedstaaten, die eine Zuwiderhandlung feststellen, ein Erhebungsverfahren erst einleiten dürfen, wenn sie sich aufgrund einer Untersuchung davon überzeugt haben, dass der Ort, an dem die Zuwiderhandlung begangen wurde, nicht festgestellt werden kann.

68. Ließe man das Gegenteil zu, so würde dies außerdem dazu führen, dass unter Missachtung des Willens des Gemeinschaftsgesetzgebers diesen Bestimmungen ihre praktische Wirksamkeit genommen würde. Wird nämlich das Ergebnis einer — oftmals erfolglosen[31] — Untersuchung über den Ort der Zuwiderhandlung abgewartet, verzögert dies nur die Bekämpfung und Ahndung der Zuwiderhandlung im Widerspruch zu der in den genannten Bestimmungen niedergelegten Pflicht der Mitgliedstaaten zu zügiger Sachbehandlung. Zudem bestände bei einer solchen Sachlage die Gefahr, dass die Nach-

29 — Urteil in der Rechtssache C-112/01 (SPKR, Slg. 2002, I-10655, Randnr. 35).

30 — Diese Feststellung ergibt sich im Allgemeinen aus der Antwort der Bestimmungszollstelle auf eine Suchanfrage der Abgangszollstelle. Aufgrund dieser Antwort kann eine Zuwiderhandlung bestätigt werden, die seinerzeit nur vermutet worden war, weil bei der Abgangszollstelle nicht die Ausfertigung Nr. 2 von der Bestimmungszollstelle eingegangen war.

31 — Wie Generalanwalt Mischo in seinen Schlussanträgen in der Rechtssache Met-Trans und Sagpol ausgeführt hat, ist es für eine Behörde sehr schwer, den Ort einer Zuwiderhandlung nachzuweisen, den vor ihr zu verbergen man sich — per definitionem — Mühe gegeben hat (Nrn. 103 und 104). Diese Schwierigkeit hat insbesondere damit zu tun, dass die Zuwiderhandlung im Zusammenhang mit dem Phänomen der organisierten Kriminalität steht (vgl. Nrn. 3.3.1, 3.3.4 und 3.3.6 des Untersuchungsberichts). Zigaretten sind bevorzugter Gegenstand dieser Art von Kriminalität, denn ihr Umschlag ist einfach und die Verbrauchsteuern sind hoch (vgl. Nrn. 1.1.5 und 4.2.1.4 des Untersuchungsberichts).

erhebung wegen Fristablaufs ausgeschlossen ist und eine Ahndung der Zuwiderhandlung somit nicht stattfindet. Gerade aus diesem Grund wurde die Zuständigkeitsvermutung zugunsten des Mitgliedstaats eingeführt, der die Zuwiderhandlung feststellt. Diese Vermutung kann nicht aus dem Grund beseitigt werden, dass der Mitgliedstaat, der eine Zuwiderhandlung festgestellt hat, einer angeblichen Pflicht zur Ermittlung des Ortes, an dem sie begangen wurde, nicht nachgekommen ist, es sei denn, man wollte unter Missachtung der Belange der Gemeinschaft jede Nacherhebung unterbinden.

69. In diesem Zusammenhang ist an die Feststellungen des Gerichtshofes im Urteil Met-Trans und Sagpol zu erinnern. Er hat dort in Randnummer 37 ausgeführt: „Die Ausgleichsregelung des Artikels 454 Absatz 3 Unterabsätze 3 und 4 der Verordnung Nr. 2454/93 bildet einen Mechanismus zur administrativ vereinfachten Erhebung der Zölle und anderen Abgaben in den Fällen, in denen Ungewissheit bezüglich des Ortes, an dem gegen die Zollvorschriften verstoßen wurde, zum völligen Verlust der geschuldeten Beträge führen könnte. Kann der Mitgliedstaat, in dessen Gebiet die Zuwiderhandlung begangen worden ist, nicht mit Sicherheit festgestellt werden, so greift danach bis auf weiteres eine Zuständigkeitsvermutung zugunsten des Mitgliedstaats ein, in dessen Gebiet die Zuwiderhandlung festgestellt worden ist. Wird später die Zuständigkeit des erstgenannten Staates festgestellt, so erlischt die zugunsten des zweitgenannten Staates bestehende Vermutung, und es kommt zu einem Ausgleich zwischen beiden Mitgliedstaaten, wodurch verhindert werden kann, dass der erstgenannte Staat die Zölle und anderen Abgaben aus Verjährungsgründen nicht mehr erheben kann."

70. Durch die Zuständigkeitsvermutung können somit die im Rahmen eines TIR-Transports betroffenen unterschiedlichen Interessen miteinander in Einklang gebracht werden. Dies gilt für die Interessen der Gemeinschaft, da die Zölle und Abgaben, die der Gemeinschaft als Eigenmittel zustehen, im Fall einer Zuwiderhandlung, die der im externen Versandverfahren bestehenden Vorzugsregelung ein Ende setzt, ordnungsgemäß erhoben werden können. Dies gilt auch für die Mitgliedstaaten, die eine Zuwiderhandlung feststellen, da diese Mitgliedstaaten nationale Zölle und Abgaben im Zusammenhang mit einem Erhebungsverfahren vereinnahmen können, das die Belange der Gemeinschaft wahren soll. Es gilt auch für die Mitgliedstaaten, in deren Gebiet die Zuwiderhandlung begangen wurde, da sie die fraglichen nationalen Abgaben erheben können. Dies gilt schließlich für die Wirtschaftsteilnehmer — seien es die Verwender, d. h. die Begünstigten dieser den Handel erleichternden Vorzugsregelung, oder die bürgenden Verbände —, da sie zum einen dem Erhebungsverfahren, das von dem Mitgliedstaat, der die Zuwiderhandlung festgestellt hat, eingeleitet wird, entgegentreten können, indem sie — innerhalb einer bestimmten Frist — nachweisen, dass die Zuwiderhandlung in einem anderen Mitgliedstaat begangen wurde, dessen Abgabenniveau niedriger ist, und dann ausschließlich von diesem anderen Mitglied-

staat in Anspruch genommen werden können und da sie zum anderen den Mehrbetrag der geltenden nationalen Zölle und Abgaben erstattet erhalten, wenn sie diesen Nachweis später erbringen. Entgegen der vom BGL in der Sitzung geäußerten Auffassung geht nämlich aus Artikel 457 der Verordnung Nr. 2454/93 hervor, dass die bürgenden Verbände gegenüber den Zollbehörden jedes im Rahmen des TIR-Transports durchfahrenen Mitgliedstaats und nicht nur gegenüber den Zollbehörden des Mitgliedstaats haftbar sind, die sie zugelassen haben. Diese Vorschrift kann nicht durch einen bloßen Bürgschaftsvertrag ohne Gesetzeskraft beseitigt werden [32]. Die bürgenden Verbände sind somit daran interessiert, dass sie von den Zollbehörden eines Mitgliedstaats, dessen Abgabenniveau niedriger ist als dasjenige des Mitgliedstaats, der die Zuwiderhandlung festgestellt hat, auf Zahlung in Anspruch genommen werden und den Abgabenmehrbetrag erstattet erhalten.

71. Meiner Ansicht nach würde die Einführung einer Ermittlungspflicht zu Lasten des Mitgliedstaats, der die Zuwiderhandlung festgestellt hat, die allgemeine Struktur des Verfahrens in Frage stellen, dem ein ausgewogener, auf Ausgleich der betroffenen Interessen zielender Kompromiss zugrunde liegt.

72. Diese Überlegungen gelten sowohl für die Ermittlungspflicht hinsichtlich des Ortes der Zuwiderhandlung als auch für die Ermittlungspflicht hinsichtlich der Feststellung des Zollschuldners, da zwischen diesen beiden Gegebenheiten eine enge Beziehung besteht. Die Erfahrung zeigt, dass die Kenntnis der Identität des Inhabers oder des Verwenders des Carnet TIR (d. h. des Transportunternehmers oder gegebenenfalls des Fahrers) sachdienliche Informationen für die Feststellung des Ortes der Zuwiderhandlung beinhalten kann. Wenn die Mitgliedstaaten daher nicht verpflichtet sind, den Ort der Zuwiderhandlung zu ermitteln, ist es auch nicht geboten, dass sie den Zollschuldner feststellen. Logisch ist vielmehr, dass diese Aufgabe den bürgenden Verbänden obliegt, denn diese können sich bei der Ausgabe des Carnet TIR davon überzeugen, wer dessen Inhaber und dessen Verwender ist [33]. Diese Haftung ergibt sich zwingend aus der Bürgschaftsverpflichtung, die die Folge der Ausgabe des Carnet TIR ist. Die bürgenden Verbände sind überdies daran interessiert, die Identität der fraglichen Personen zu kennen, denn aufgrund dieser Kenntnis können sie insbesondere den Ort der Zuwiderhandlung, auf die sich ihre Bürgschaft erstreckt, leichter nachweisen.

73. Ich schlage daher dem Gerichtshof vor, auf die Vorabentscheidungsfrage 2 a zu

32 — Diese Erwägungen sind vergleichbar mit denen des Gerichtshofes im Urteil Met-Trans und Sagpol zu einem Verwaltungsabkommen zwischen den Mitgliedstaaten, das eine kürzere Nachweisfrist als die Verordnung Nr. 2454/93 vorsieht (Randnr. 48).

33 — Künftig dürfte sich die Frage der Feststellung des Inhabers und des Verwenders des Carnet TIR nicht mehr stellen. Seit dem 17. Februar 1999, dem Tag, an dem die Anlage 9 des TIR-Übereinkommens in Kraft getreten ist, bedürfen die Personen, die zum TIR-Verfahren zugelassen werden möchten, einer Zulassung der Zollbehörden. Diese Zulassung unterliegt bestimmten Voraussetzungen, insbesondere der, dass sie keine schweren oder wiederholten Zuwiderhandlungen gegen zoll- oder steuerrechtliche Vorschriften begangen haben. Die bürgenden Verbände dürfen Carnets TIR nur an Personen ausgeben, die Inhaber einer solchen Zulassung sind. Nach einer Empfehlung des Verwaltungsausschusses des TIR-Übereinkommens, die am 20. Oktober 2000 erlassen wurde und am 1. April 2001 in Kraft getreten ist — bis zum Inkrafttreten der nächsten Änderung des Übereinkommens —, wird von den Zollbehörden beim Zulassungsverfahren eine Kennnummer vergeben und unter der Aufsicht der bürgenden Verbände zusätzlich zum Namen und zur Adresse der betreffenden Personen auf dem Carnet TIR angebracht.

antworten, dass Artikel 454 Absatz 3 Unterabsatz 1 der Verordnung Nr. 2454/93 dahin auszulegen ist, dass der Mitgliedstaat, der eine Zuwiderhandlung feststellt, nicht verpflichtet ist, zu ermitteln, wo die Zuwiderhandlung tatsächlich begangen wurde und wer der Zollschuldner ist.

74. Da diese Frage zu verneinen ist, ist die Vorlagefrage 2 b gegenstandslos.

VI — Ergebnis

75. Aufgrund der vorstehenden Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof vor, die vom Bundesgerichtshof zur Vorabentscheidung vorgelegten Fragen wie folgt zu beantworten:

1. Artikel 454 Absatz 3 Unterabsatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 2454/93 der Kommission vom 2. Juli 1993 mit Durchführungsvorschriften zu der Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 des Rates zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften ist dahin auszulegen, dass bei Nichterledigung des Carnet TIR oder Erledigung unter Vorbehalt die Frist für den Nachweis des Ortes der Zuwiderhandlung durch den bürgenden Verband ein Jahr beträgt.

2. Die vorstehend genannte Bestimmung ist dahin auszulegen, dass diese Frist nur für die Führung des Nachweises im Erhebungsverfahren der Verwaltung, nicht aber in einem gerichtlichen Verfahren gilt. Dem bürgenden Verband,

der sich in einem gerichtlichen Verfahren auf diesen Nachweis beruft, kann jedoch der Fristablauf entgegengehalten werden, wenn er den Nachweis in einem vorangegangenen Verwaltungsverfahren — innerhalb der Frist — nicht geltend gemacht hat. In diesem Fall ist der fragliche Nachweis unzulässig.

3. Die einjährige Nachweisfrist, die im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens und — im vorstehend genannten Fall — im Rahmen eines gerichtlichen Verfahrens anwendbar ist, beginnt mit dem Eingang der Zahlungsaufforderung bei demjenigen, an den sie gerichtet ist.

4. Artikel 454 Absatz 3 Unterabsatz 1 der Verordnung Nr. 2454/93 ist dahin auszulegen ist, dass der Mitgliedstaat, der eine Zuwiderhandlung feststellt, nicht verpflichtet ist, zu ermitteln, wo die Zuwiderhandlung tatsächlich begangen wurde und wer der Zollschuldner ist.