FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT PHILIPPE LÉGER
fremsat den 14. januar 2003 [1]

I — Indledning

1. Bundesgerichtshof (Tyskland) har forelagt Domstolen flere præjudicielle spørgsmål, der vedrører fortolkningen af artikel 454 og 455 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 2454/93 af 2. juli 1993 om visse gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EØF) nr. 2913/92 om indførelse af en EF-toldkodeks [2].

2. Disse spørgsmål er blevet rejst under en tvist mellem Hauptzollamt Friedrichshafen (den tyske toldmyndighed, herefter »Hauptzollamt«) og Bundesverband Güterverkehr und Logistik eV (BGL), som er en tysk organisation, der er godkendt som garanterende organisation. Tvisten drejer sig om opkrævning af importtold og -afgifter, der rammer varer, som er omfattet af proceduren for ekstern forsendelse, og som forsendes på grundlag af et carnet for international vejtransport (herefter »TIR-carnet«) i overensstemmelse med den ordning, der er indført ved toldkonventionen om international godstransport på grundlag af TIR-carneter (herefter »TIR-konventionen«), der i det væsentlige er gentaget i forordning nr. 2454/93.

II — Retsforskrifter

A — *TIR-konventionen*

3. TIR-konventionen, der er udarbejdet under FN's Økonomiske Kommission for Europa, blev undertegnet i Genève den 14. november 1975 og trådte i kraft i 1978. Konventionen er ændret adskillige gange [3]. På nuværende tidspunkt er omkring 60 parter, herunder Det Europæiske Fællesskab, bundet af konventionen [4].

4. TIR-konventionen har til formål at lette den internationale godstransport med last-

1 — Originalsprog: fransk.

2 — EFT L 253, s. 1. Forordning nr. 2913/92 af 12.10.1992 er offentliggjort i EFT L 302, s. 1.

3 — Den seneste version trådte i kraft den 17.2.1999, altså efter tidspunktet for tvisten i hovedsagen.

4 — TIR-konventionen er på Fællesskabets vegne blevet godkendt af Rådet ved Rådets forordning (EØF) nr. 2112/78 af 25.7.1978 (EFT L 252, s. 1).

vogne ved at forenkle og harmonisere de administrative formaliteter, der skal foretages inden for toldområdet ved grænseovergang. Konventionen bestemmer med henblik herpå, at de transporterede varer alene skal underkastes en undersøgelse, nemlig på afgangstoldstedet og ikke på gennemkørselstoldsteder eller bestemmelsestoldstedet, medmindre sidstnævnte har mistanke om uregelmæssigheder (artikel 5). Det bestemmes endvidere, at disse varer ikke skal belægges med ind- eller udførselstold eller -afgifter [5] eller depositum herfor ved gennemkørselstoldstederne (artikel 4).

5. TIR-konventionen stiller derimod tre krav. For det første skal varerne transporteres i køretøjer eller containere, der giver visse sikkerhedsgarantier med henblik på at undgå, at de tilbagetages eller ændres under transporten (artikel 12 til 14). For det andet skal varerne under hele transporten være ledsaget af et standardforsendelsesdokument, TIR-carnetet, der er udstedt af afgangstoldstedet, og som tjener som reference ved kontrollen med transportens forskriftsmæssighed (artikel 3) [6]. Endelig skal den betaling af told og afgifter, som toldmyndighederne kan kræve af transportvirksomhederne, være delvist garanteret af en national organisation, der er godkendt hertil af de kontraherende parters myndigheder (artikel 3). Denne garanti er i sig selv dækket af International Road Transport Union (IRU) og en pool af schweiziske forsikringsselskaber.

6. Da der således er redegjort for opbygningen af TIR-ordningen, vil jeg redegøre nærmere for de konkrete vilkår for ordningens anvendelse.

7. TIR-carneterne trykkes af IRU og distribueres af de garanterende organisationer til transportvirksomhederne, der heri skal angive en række oplysninger, navnlig vedrørende de transporterede varer. Hvert TIR-carnet består af et sæt blade i to eksemplarer (nr. 1 og 2). Ved transportens begyndelse undersøger afgangstoldstedet lasten — navnlig dens overensstemmelse med de varer, der er afgivet erklæring om i TIR-carnetet — hvorefter lasten forsegles. Herefter forsynes det første blad i det TIR-carnet, som brugeren har overgivet til toldstedet, med noter, idet toldstedet fjerner eksemplar nr. 1, påtegner det tilsvarende stamblad og tilbagegiver carnetet til brugeren. Når transporten forlader det krydsede territorium, undersøger gennemkørselstoldstedet forseglingens stand, fjerner eksemplar nr. 2, påtegner det tilsvarende stamblad og tilbagegiver TIR-carnetet til brugeren. Toldstedet videresender derefter eksemplar nr. 2 til afgangstoldstedet, der undersøger dets overensstemmelse med eksemplar nr. 1. Såfremt

5 — Det er i TIR-konventionens artikel 1, litra b), præciseret, at det drejer sig om »toldafgifter og alle andre afgifter, skatter, gebyrer eller lignende, som opkræves ved eller i forbindelse med ind- eller udførsel af varer, men derimod ikke gebyrer og afgifter, som i beløb nogenlunde modsvarer omkostningerne ved ydede tjenester«.

6 — Antallet af udstedte TIR-carneter stiger hvert år, navnlig siden 1989, under hensyn til opsvinget i samhandelen mellem Øst- og Vesteuropa. Antallet er på nuværende tidspunkt tæt på 3 millioner.

eksemplar nr. 2 ikke indeholder noget forbehold vedrørende TIR-transportens forskriftsmæssighed, er transporten forskriftsmæssigt afsluttet for så vidt angår det krydsede territorium. Hvis eksemplar nr. 2 derimod indeholder forbehold, eller hvis det ikke er modtaget hos afgangstoldstedet, anses TIR-transporten for uretmæssig for så vidt angår det pågældende territorium. Toldmyndighederne på dette territorium er i så fald berettiget til at kræve betaling af told og afgifter, der således er forfaldne.

8. Denne proces gentager sig på hvert af de krydsede landes territorium, dog ikke mellem Fællesskabets medlemsstater, idet de udgør ét enhedstoldområde. I så fald er TIR-transporten forskriftsmæssigt afsluttet, når de pågældende varer frembydes for bestemmelsestoldstedet, det vil sige det toldsted, hvor varerne forlader Fællesskabets toldområde, og når dette toldsted uden forbehold adviserer afgangstoldstedet, det vil sige det toldsted, hvor varerne kom ind på Fællesskabets område.

9. De garanterende organisationer kan være forpligtet til at betale en del af de indførsels- eller udførselstold- og afgiftsbeløb, der skyldes på grund af en uregelmæssighed i forbindelse med TIR-transporten [7]. Dette beløb kan tillægges morarenter. Den garanterende organisation er solidarisk ansvarlig for betalingen af de pågældende beløb sammen med de personer, der er direkte pligtige at betale beløbene. De kompetente toldmyndigheder skal imidlertid så vidt muligt forlange indfrielse hos den (eller de) direkte ansvarlige person (er), før der rettes krav mod den garanterende organisation (TIR-konventionens artikel 8, stk. 1, 3 og 7).

10. Garantien fra en garanterende organisation kan kun kræves indfriet af toldmyndighederne på det sted, hvor organisationen er godkendt. Denne regel finder imidlertid ikke anvendelse i forholdet mellem Fællesskabets medlemsstater. I så fald er den garanterende organisation, der har udstedt TIR-carnetet ved transportens påbegyndelse, den eneste ansvarlige. Ansvaret kan gøres gældende af den afgangsmedlemsstat, hvori organisationen er godkendt, eller af en anden medlemsstat, såfremt det viser sig, at der er begået en uregelmæssighed på denne anden medlemsstats territorium [8].

11. Proceduren i forbindelse med, at en garanterende organisation gøres ansvarlig, er fastsat i TIR-konventionens artikel 10, stk. 2, og artikel 11. Proceduren består af følgende tre elementer.

12. For det første kan en garanterende organisations ansvar ikke længere gøres gældende af toldmyndighederne, når de har

7 — Der er fastsat et loft for garantien af TIR-konventionens kontraherende parter. De forklarende noter til konventionen, der er vedtaget med hjemmel i konventionens artikel 43, indeholder anbefalinger i denne retning. Det foreslåede loft for garantien afhænger af arten og mængden af de dækkede varer. De største garantier vedrører alkohol og tobak, navnlig under hensyn til de store told- og afgiftsbeløb, der pålægges disse varer.

8 — Jf. artikel 457, stk. 2, i forordning nr. 2454/93.

afviklet et TIR-carnet uden forbehold, medmindre afviklingen er opnået på utilbørlig vis eller svigagtig måde (TIR-konventionens artikel 10, stk. 2).

13. For det andet er toldmyndighederne — i det modsatte tilfælde hvor en garanterende organisations ansvar kan gøres gældende — forpligtet til at overholde visse formaliteter og visse frister i forbindelse med proceduren. TIR-konventionens artikel 11, stk. 1 og 2, bestemmer nemlig følgende:

»1. I tilfælde, hvor et carnet ikke er afviklet eller er afviklet med forbehold, skal vedkommende kompetente myndigheder ikke være berettiget til at afkræve den garanterende organisation de i artikel 8 [...] nævnte beløb, medmindre de inden for et år regnet fra den dag, da TIR-carnetet blev afgivet, skriftligt har meddelt organisationen, at carnetet ikke er afviklet eller afviklet med forbehold. Samme bestemmelse skal gælde i tilfælde, hvor afviklingen er opnået på utilbørlig vis eller svigagtig måde, men perioden skal i så fald være på to år.

2. Krav på betaling af de [omhandlede] beløb [...] skal fremsættes over for den garanterende organisation tidligst tre måneder og senest to år regnet fra den dag, da organisationen modtog meddelelse om, at carnetet ikke var afviklet eller var afviklet med forbehold, eller at afviklingen var opnået på utilbørlig vis eller svigagtig måde. [Imidlertid skal der i de tilfælde, hvor der inden for ovennævnte frist på to år bliver anlagt en retssag, fremsættes krav på betaling inden et år regnet fra den dag, retsafgørelsen får retskraft. (O.a.: Domstolen oversættelse)]«

14. For det tredje er den efterfølgende del af den netop beskrevne procedure underlagt visse frister for så vidt angår den garanterende organisation. TIR-konventionens artikel 11, stk. 3, bestemmer følgende: »Den garanterende organisation skal have tilstået en frist på tre måneder regnet fra det tidspunkt, da kravet om betaling blev fremsat, til betaling af det afkrævede beløb. Betalte beløb skal refunderes organisationen, såfremt det inden for et tidsrum af to år regnet fra den dag, da kravet om betaling blev fremsat, på tilfredsstillende måde er godtgjort over for toldmyndighederne, at der ingen uregelmæssigheder havde fundet sted med hensyn til den pågældende transport.«

B — *Forordning nr. 2454/93*

15. Der er i overensstemmelse med TIR-konventionens artikel 48 vedtaget fællesskabsbestemmelser vedrørende transporter, der berører Fællesskabets toldområde. Disse bestemmelser findes i forordning nr. 2454/93.

16. Artikel 454, 455 og 457 i forordning nr. 2454/93 definerer den procedure, der finder anvendelse ved opkrævning af skyldig told og afgifter[9]. Artiklerne gentager i det store hele proceduren i TIR-konventionen. Bestemmelserne vedrører navnlig fastlæggelsen af de nationale myndigheder, der har kompetence til at foretage opkrævning af beløb, der svarer til skyldig told og afgifter.

17. Artikel 454 i forordning nr. 2454/93 har følgende ordlyd:

»1. Denne artikel gælder uanset TIR-konventionens [...] særlige bestemmelser vedrørende de garanterende sammenslutningers ansvar i forbindelse med benyttelse af et TIR-carnet [...]

2. Konstateres det, at der under eller i forbindelse med en forsendelse på grundlag af et TIR-carnet [...] er begået en overtrædelse eller uregelmæssighed i en bestemt medlemsstat, inddriver denne medlemsstat importafgifter og andre afgifter, der eventuelt er forfaldet til betaling, i overensstemmelse med fællesskabsbestemmelserne eller de nationale bestemmelser, uden at det berører spørgsmålet om strafforfølgning.

3. Er det ikke muligt at fastslå, hvor overtrædelsen eller uregelmæssigheden er begået, anses denne for at være begået i den medlemsstat, hvor den er konstateret, medmindre der inden for den i artikel 455, stk. 1, fastsatte frist på en for toldmyndighederne tilfredsstillende måde enten føres bevis for, at forsendelsen er gennemført forskriftsmæssigt, eller det påvises, hvor overtrædelsen eller uregelmæssigheden faktisk er begået.

Når den pågældende overtrædelse eller uregelmæssighed i mangel af et sådant bevis fortsat anses som begået i den medlemsstat, hvor den er konstateret, opkræves importafgifter og andre afgifter for de pågældende varer af denne medlemsstat i overensstemmelse med fællesskabsbestemmelserne eller de nationale bestemmelser.

Hvis det siden hen fastslås, i hvilken medlemsstat den pågældende overtrædelse eller uregelmæssighed rent faktisk er begået, tilbagebetales den de afgiftsbeløb, der påhviler varerne i den pågældende medlemsstat (med undtagelse af de beløb, som er opkrævet i henhold til andet afsnit som Fællesskabets egne indtægter) af den medlemsstat, der oprindelig havde inddrevet disse. I så fald godtgøres et eventuelt overskud til den person, som oprindelig havde betalt afgiftsbeløbene.

9 — Det opkrævede beløb svarer til told, punktafgifter og merværdiafgift. Det opkrævede toldbeløb tilfalder med 90% Fællesskabets budget, mens de sidste 10% dækker medlemsstaternes toldmyndigheders udgifter i forbindelse med opkrævningen. De opkrævede punktafgifter tilfalder i sin helhed den medlemsstat, der har foretaget opkrævningen. Den opkrævede merværdiafgift tilfalder i det væsentlige denne medlemsstat og for en lille dels vedkommende Fællesskabet.

Hvis de afgiftsbeløb, der oprindeligt blev opkrævet og tilbagebetalt af den medlemsstat, der havde inddrevet dem, er mindre end de beløb, der er forfaldet til betaling i den medlemsstat, hvor overtrædelsen eller uregelmæssigheden rent faktisk er begået, opkræver denne medlemsstat forskellen i overensstemmelse med fællesskabsbestemmelserne eller de nationale bestemmelser.

Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til bekæmpelse af overtrædelser og uregelmæssigheder og til, at der træffes effektive sanktioner mod disse.«

18. Artikel 455, stk. 1 og 2, i forordning nr. 2454/93 bestemmer følgende:

»1. Konstateres det, at der under eller i forbindelse med en forsendelse på grundlag af et TIR-carnet [...] er begået en overtrædelse eller en uregelmæssighed, meddeler toldmyndighederne indehaveren af TIR-[...]carnetet og de garanterende organisationer dette inden for den frist, der er angivet i artikel 11, stk. 1, i TIR-konventionen [...]

2. Der føres bevis for, at den forsendelse, der er foretaget på grundlag af et TIR-[...] carnet som omhandlet i artikel 454, stk. 3, første afsnit, er gennemført forskriftsmæssigt inden for den frist, der er fastsat i artikel 11, stk. 2, i TIR-konventionen [...]«

19. Artikel 454 og 455 i forordning nr. 2454/93 blev ændret ved forordning (EF) nr. 2787/2000 [10], for så vidt »[d]er skal foretages en række ændringer af henvisningerne til TIR-konventionen« [11]. De pågældende ændringsbestemmelser fandt anvendelse fra den 1. juli 2001, dvs. efter de faktiske omstændigheder i denne sag.

III — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger i hovedsagen

20. Den 23. marts 1994 lod transportvirksomheden Freight Forwarding Services hos Hauptzollamt, som indgangstoldsted på Fællesskabets territorium, en last på 12,5 millioner cigaretter hidrørende fra Schweiz — bestemt til transport til Marokko via toldstedet Algeciras (Spanien), udgangstoldstedet på Fællesskabets område — henføre under proceduren for ekstern forsendelse.

21. Fristen for frembydelse af varerne for det spanske toldsted var fastsat til den

10 — Kommissionens forordning af 15.12.2000 (EFT L 330, s. 1).

11 — Jf. tolvte betragtning til forordning nr. 2787/2000.

28. marts 1994 eller fem dage efter transportens påbegyndelse. Hauptzollamt modtog ingen afviklingsbekræftelse med hensyn til TIR-transporten fra det spanske toldsted, hvorfor Hauptzollamt anmodede om nærmere oplysninger. Den 13. juli 1994 meddelte det spanske toldsted Hauptzollamt, at varerne ikke var blevet frembudt for toldstedet. Det originale TIR-carnet blev endelig fundet den 28. marts 1994. Det er godtgjort, at carnetet indeholder et forfalsket stempel fra toldstedet Algeciras med datoen 28. marts 1994 (fristen for varernes frembydelse).

22. Den 16. august 1994 tilstillede Hauptzollamt transportvirksomheden en afgiftsmeddelelse på 3 197 500 DEM for skyldig told og afgifter for de pågældende varer. Transportvirksomheden foretog ikke betaling i henhold til betalingsanmodningen.

23. Hauptzollamt meddelte samme dag BGL, at TIR-carnetet ikke var blevet afviklet. BGL havde over for indehaveren af TIR-carnetet kautioneret med op til 175 000 ECU (eller 334 132,75 DEM). Der var tale om en selvskyldnerkaution i henhold til tysk ret. Dette betyder, at toldmyndighederne først kan gøre kautionen gældende, hvis de har rettet henvendelse til indehaveren af TIR-carnetet før henvendelsen til kautionisten. BGL havde indgået en garantiaftale med IRU, der selv havde indgået en forsikringsaftale med en pool af forsikringsselskaber, herunder selskabet Préservatrice Foncière Tiard SA (herefter »PFA«), der har interveneret i hovedsagen.

24. Hauptzollamt anlagde i februar 1996 sag mod BGL ved Landgericht Frankfurt am Main (Tyskland) med påstand om betaling af 334 132,75 DEM (kautionens maksimale beløb) samt renter. BGL gjorde i svarskriftet, der er indgivet den 8. maj 1996, gældende, at de omtvistede cigaretter var blevet aflæsset i Spanien, og at det derfor kun er den spanske stat, og ikke den tyske stat, der har ret til at afkræve BGL betaling. BGL tilbød at føre vidnebevis vedrørende det påståede sted, hvor uregelmæssigheden var sket. Dette blev imidlertid ikke taget til følge. Landgericht Frankfurt og Oberlandesgericht (Tyskland) tog imidlertid — under appelsagen — betalingspåstanden til følge. BGL iværksatte derefter kassationsanke ved Bundesgerichtshof.

25. Bundesgerichtshof har i forelæggelseskendelsen stillet spørgsmålstegn ved, hvorvidt der kan tages hensyn til det af BGL påberåbte bevismiddel for stedet for den pågældende uregelmæssighed under hensyn til den frist for at føre bevis, der er indeholdt i forordning nr. 2454/93 og TIR-konventionen. Bundesgerichtshof har i denne forbindelse understreget, at dette bevismiddel først blev påberåbt den 8. maj 1996 eller næsten to år efter meddelelsen til den garanterende organisation om, at TIR-carnetet ikke var blevet afviklet, hvilken meddelelse blev givet den 16. august 1994.

Endvidere har den forelæggende ret fastslået, at det forhold, at der er et forfalsket stempel på TIR-carnetet, ikke indebærer, at der er tale om en situation, hvor afviklingsattesten er opnået på utilbørlig vis eller svigagtig måde, det vil sige en situation, hvor bevisfristen er to år i henhold til bestemmelserne i TIR-konventionens artikel 11, stk. 1, andet punktum, som artikel 455, stk. 1, i forordning nr. 2454/93 henviser til. Efter disse bemærkninger har Bundesgerichtshof stillet spørgsmålstegn ved, om det er nødvendigt på den garanterende organisation at anvende bevisfristen på et år, der i henhold til dommen af 23. marts 2000, Met-Trans og Sagpol [12], gælder for indehaveren af et TIR-carnet. Den forelæggende ret har i øvrigt stillet spørgsmålstegn ved den garanterende organisations rolle over for toldmyndighedernes rolle ved undersøgelsen af stedet for uregelmæssigheden.

IV — De præjudicielle spørgsmål

26. Bundesgerichtshof har derfor besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) a) Gælder den frist, der er fastsat i artikel 453, stk. 3, første afsnit, i [...] forordning [...] nr. 2454/93 [...] for at bevise det sted, hvor overtrædelsen eller uregelmæssigheden faktisk er begået, også i det tilfælde, hvor en medlemsstat under henvisning til artikel 454, stk. 2 og stk. 3, første og andet afsnit, i forordning nr. 2454/93 gør et afgiftskrav gældende mod den garanterende organisation, og denne under retssagen ønsker at bevise, at det sted, hvor overtrædelsen eller uregelmæssigheden faktisk blev begået, ligger i en anden medlemsstat?

b) Såfremt Domstolen besvarer spørgsmål 1), litra a), bekræftende:

i) Gælder i det nævnte tilfælde fristen på et år efter artikel 454, stk. 3, første afsnit, og artikel 455, stk. 1, i forordning nr. 2454/93, sammenholdt med artikel 11, stk. 1, første punktum, i TIR-konventionen, eller fristen på to år efter artikel 455, stk. 2, i den nævnte forordning, sammenholdt med artikel 11, stk. 2, første punktum, i TIR-konventionen?

ii) Skal bevisfristen i den i spørgsmål 1), litra a), beskrevne situa-

12 — Forenede sager C-310/98 og C-406/98, Sml. I, s. 1797.

tion anvendes således, at den garanterende organisation under vedlæggelse af beviser skal gøre sin påstand om, at overtrædelsen eller uregelmæssigheden faktisk er begået i en anden medlemsstat, gældende under retssagen inden fristens udløb og er afskåret fra at føre bevis, såfremt dette ikke sker?

b) Såfremt Domstolen besvarer spørgsmål 2), litra a), bekræftende:

i) Anses overtrædelsen eller uregelmæssigheden, såfremt denne undersøgelsespligt tilsidesættes, ikke for at være begået i den medlemsstat, der har konstateret den, jf. artikel 454, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 2454/93?

2) a) Følger det af artikel 454 og 455 i forordning nr. 2454/93, at den medlemsstat, der konstaterer, at der er begået en overtrædelse eller uregelmæssighed under eller i forbindelse med en forsendelse på grundlag af et TIR-carnet, i forhold til den garanterende organisation er forpligtet til — ud over meddelelserne i henhold til artikel 455, stk. 1, i den nævnte forordning og en eftersøgningsanmeldelse til bestemmelsestoldstedet — at undersøge, hvor overtrædelsen eller uregelmæssigheden faktisk er blevet begået, og hvem der er toldskyldnere i henhold til artikel 203, stk. 3, i forordning nr. 2913/92, idet den anmoder myndighederne i en anden medlemsstat om bistand til at oplyse de faktiske omstændigheder (jf. Rådets forordning (EØF) nr. 1468/81 af 19.5.1981 om gensidig bistand mellem medlemsstaternes administrative myndigheder og om samarbejde mellem disse og Kommissionen med henblik på at sikre den rette anvendelse af told- og landbrugsbestemmelserne)?

ii) Skal den medlemsstat, der har konstateret overtrædelsen eller uregelmæssigheden, når den fremsætter krav over for den garanterende organisation, oplyse og bevise, at den har opfyldt denne undersøgelsespligt?«

V — Gennemgang af de præjudicielle spørgsmål

27. Den forelæggende ret har rejst to hovedspørgsmål dels om bevisfristen for det sted, hvor uregelmæssigheden er begået, dels om den medlemsstat, der har konstateret uregelmæssigheden, er forpligtet til at foretage en undersøgelse heraf.

A — *Bevisfristen for det sted, hvor uregelmæssigheden er begået*

1) Parternes argumenter

28. Både BGL og PFA har anført, at en garanterende organisation har ret til at føre bevis for det sted, hvor uregelmæssigheden er begået.

29. Ifølge BGL gælder der ingen bevisfrist for den garanterende organisation. BGL har imidlertid subsidiært anført, at den eneste gældende frist er de to år, der regnes fra datoen for betalingsanmodningen. BGL har således udelukket anvendelsen af den frist på et år, der findes i TIR-konventionens artikel 11, stk. 1, første punktum, som forordning nr. 2454/93 henviser til, i den affattelse, der var i kraft på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i denne sag. BGL har, efter det har understreget uoverensstemmelserne i den pågældende forordning, gjort gældende, at fristen på to år, der regnes fra datoen for betalingsanmodningen, blev endelig indført ved ændringsforordning nr. 2787/2000 med henblik på at rette den fejl, som fællesskabslovgiver havde begået i denne henseende.

30. PFA har ligesom BGL anført, at den eneste bevisfrist, der finder anvendelse på den garanterende organisation, er fristen på to år, som regnes fra datoen for betalingsanmodningen eller i det mindste fra datoen for meddelelsen til organisationen om uregelmæssigheden. PFA har i denne forbindelse påberåbt sig, at forordning nr. 2787/2000 finder anvendelse med tilbagevirkende kraft. PFA er imidlertid i det væsentlige af den opfattelse, at indledningen af retsforfølgning er til hinder for, at der kan formuleres en betalingsanmodning, hvilket har den følge, at den dato, hvorfra bevisfristen regnes, udsættes under hele retssagen. Endelig har både BGL og PFA anført, at den bevisfrist, der finder anvendelse, ikke er præklusiv, men alene vejledende.

31. Hauptzollamt og den tyske regering er i modsætning til BGL og PFA af den opfattelse, at den garanterende organisation ikke har ret til at føre bevis for det sted, hvor den pågældende uregelmæssighed faktisk er begået. Der findes ingen sådan bestemmelse i forordning nr. 2454/93 eller i TIR-konventionen. Endvidere medfører det ifølge den tyske regering, såfremt det anerkendtes, at den garanterende organisation har en sådan ret, at der i den tyske retsorden er risiko for uoverensstemmelse mellem afgørelser inden for området på grund af, at der er to kompetente retsinstanser (Finanzgericht ved bedømmelsen af det bevis, der er ført af hovedskyldneren, og en civil domstol ved det bevis, der er ført af kautionisten).

32. Subsidiært har Hauptzollamt og den tyske regering anført, at forordning nr. 2454/93's ordlyd klart og udelukkende henviser til en forældelsesfrist på et år, der

gælder for den garanterende organisation. I henhold til artikel 454, stk. 3, tredje afsnit, i forordning nr. 2454/93 har den garanterende organisation imidlertid mulighed for efter udløbet af en sådan frist at opnå tilbagebetaling af de beløb, den har udbetalt.

33. Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber er som BGL og PFA af den opfattelse, at den garanterende organisation som kautionist har ret til at føre bevis for det sted, hvor uregelmæssigheden faktisk er begået, på samme måde, som indehaveren af TIR-carnetet som hovedskyldner har ret til det. I modsætning til BGL og PFA har Kommissionen dog anført, at den eneste bevisfrist, der finder anvendelse på den garanterende organisation, er et år, der regnes fra datoen for meddelelsen om, at TIR-transporten ikke er afviklet. Kommissionen har i denne forbindelse henvist til Domstolens praksis vedrørende den bevisfrist, der finder anvendelse på hovedskyldneren [13].

34. Kommissionen har under retsmødet præciseret, at forordning nr. 2787/2000 skal fortolkes således, at den henviser til en frist på tre måneder og ikke til en frist på to år, der regnes fra datoen for betalingsanmodningen. Da længden af denne nye frist er kortere end den oprindeligt fastsatte frist, er princippet om den berettigede forventning til hinder for, at forordningen finder anvendelse med tilbagevirkende kraft. Endvidere har indledningen af retsforfølgning — i modsætning til det af PFA anførte — ingen betydning for beregningen af den gældende frist. Endelig har Kommissionen ligesom Hauptzollamt og den tyske regering anført, at denne frist er præklusiv, og den udelukker ikke muligheden for tilbagebetaling fra den garanterende organisation.

2) Bedømmelse

35. Den forelæggende ret ønsker med det første hovedspørgsmål nærmere bestemt oplyst følgende:

— Hvad er længden af den frist, der er fastsat i forordning nr. 2454/93, for at fremlægge bevis for det sted, hvor uregelmæssigheden er begået, og

— om denne frist kan gøres gældende mod den garanterende organisation i forbindelse med en retssag, således at bevismidlet eventuelt ikke kan fremlægges.

13 — Jf. Met-Trans og Sagpol-dommen.

a) Bevisfristens længde

36. Den forelæggende ret har med det første præjudicielle spørgsmål, litra b), nr. i), i det væsentlige spurgt, om artikel 454 og 455 i forordning nr. 2454/93 og TIR-konventionens artikel 11, hvortil forordningen henviser, skal fortolkes således, at længden af bevisfristen for det sted, hvor en uregelmæssighed er begået — i tilfælde af, at TIR-carnetet ikke er afviklet, eller det er afviklet med forbehold — er begrænset til et år eller udgør to år.

37. Som det er understreget af alle parterne i denne sag, har Domstolen allerede haft lejlighed til at besvare dette spørgsmål for så vidt angår den bevisfrist, der gælder for indehaveren af et TIR-carnet [14]. Domstolen har fastslået følgende: »Artikel 454, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 2454/93 vedrørende spørgsmålet om længden af den pågældende frist [...] henviser [klart] til artikel 455, stk. 1, i samme forordning. Den sidstnævnte bestemmelse henviser vedrørende spørgsmålet om længden af den frist, som den fastsætter, til artikel 11, stk. 1, i TIR-konventionen. Artikel 11, stk. 1, i TIR-konventionen nævner kun en frist, nemlig en frist på et år« [15]. Da disse bestemmelser finder anvendelse på de garanterende organisationer — hvilket jeg senere vil redegøre for — skal denne retspraksis også gælde for dem. Det skal derfor over for den forelæggende ret bemærkes, at i tilfælde af, at TIR-carnetet ikke afvikles eller afvikles med forbehold, er længden af den bevisfrist, der er fastsat i forordning nr. 2454/93 i den affattelse, der var i kraft på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i denne sag, et år og ikke to år.

38. I modsætning til det af PFA anførte kan dette spørgsmål ikke besvares anderledes under henvisning til, at ændringsforordning nr. 2787/2000 påstås at finde anvendelse med tilbagevirkende kraft. Denne forordnings artikel 4, stk. 2, første afsnit, bestemmer, at »[a]rtikel 1, nr. 2-80, finder anvendelse fra den 1. juli 2001«. Bestemmelserne vedrørende den omtvistede bevisfrist er imidlertid omfattet af denne regels anvendelsesområde [16]. Det følger heraf, at fællesskabslovgiver udtrykkeligt har udelukket en eventuel anvendelse af forordning nr. 2787/2000 med tilbagevirkende kraft for så vidt angår de pågældende ændringsbestemmelser. Det vil med andre ord være i strid med forordningens klare og præcise bestemmelser om dens tidsmæssige gyldighed at anerkende, at forordning nr. 2787/2000 har tilbagevirkende kraft. Det følger heraf, at forordning nr. 2787/2000 ikke fandt anvendelse på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i denne sag for så vidt angår fastlæggelsen

14 — Jf. Met-Trans og Sagpol-dommen.

15 — Samme dom, præmis 44.

16 — De pågældende ændringsbestemmelser findes i artikel 1, nr. 54 og 55, i forordning nr. 2787/2000.

af bevisfristens længde. Der er i øvrigt, således som det med rette er understreget af den forelæggende ret, fortsat tvivl om længden af den bevisfrist, der findes i ændringsforordningen, idet ordlyden reelt henviser til to meget forskellige frister (tre måneder og to år).

39. Det følger af disse betragtninger, at forordning nr. 2454/93, som finder anvendelse på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i denne sag — forordning nr. 2787/2000 finder ikke anvendelse — skal fortolkes således, at den fastsætter en frist på et år til at føre bevis for det sted, hvor en uregelmæssighed er begået, såfremt TIR-carnetet ikke er afviklet eller er afviklet med forbehold.

b) Bevisfristens anvendelse på den garanterende organisation i forbindelse med retsforfølgning

40. Spørgsmålet om, hvorvidt bevisfristen finder anvendelse på den garanterende organisation i forbindelse med retsforfølgning, indebærer, at det først skal afgøres, om den garanterende organisation har ret til at føre dette bevis. Spørgsmålet rejses, fordi det ikke i artikel 454, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 2454/93 er præciseret, hvem der har ret til at føre bevis. Jeg er enig med BGL, PFA og Kommissionen i, at dette indledende spørgsmål skal besvares bekræftende.

41. Ordningen med ekstern forsendelse i henhold til et TIR-carnet giver nemlig de kompetente toldmyndigheder sikkerhed for, at betalingen af skyldig told og afgifter dækkes af en garanterende organisation, såfremt indehaveren af TIR-carnetet ikke betaler. De kompetente toldmyndigheder er i princippet myndighederne på det sted, hvor uregelmæssigheden er begået, medmindre det er umuligt at fastlægge dette sted, hvorefter de myndigheder, der har konstateret uregelmæssigheden, har kompetence. Når det er bevist, at der en begået en uregelmæssighed i en anden medlemsstat end den, der har indledt opkrævningsproceduren, kan denne undersøgelse derfor ikke længere fortsættes, idet den undersøgende myndighed ikke har kompetence. Beviset for det sted, hvor uregelmæssigheden er begået, kan med andre ord påberåbes som bevismiddel. Artikel 454, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 2454/93, der fastsætter denne form for bevismiddel, kan alene have effektiv virkning, hvis dette bevis kan påberåbes af både den garanterende organisation og af indehaveren af TIR-carnetet. Den garanterende organisation er nemlig »solidarisk« med hovedskyldneren forpligtet til at betale de krævede beløb [17]. Endvidere bør den garanterende organisa-

17 — Jf. TIR-konventionens artikel 8, stk. 1, andet punktum.

tion have de samme bevismidler til rådighed som indehaveren af TIR-carnetet. Princippet om, at parterne i en retssag skal have adgang til de samme bevismidler, taler i denne retning [18]. Det følger heraf, at den garanterende organisation ligesom indehaveren af TIR-carnetet har ret til at føre bevis for det sted, hvor uregelmæssigheden er begået.

42. Denne konklusion gælder så meget desto mere på grund af formodningen om, at de toldmyndigheder, der har konstateret den pågældende uregelmæssighed, har kompetence. Der er nemlig blot tale om en formodning, dvs. at formodningen kan afkræftes ved bevis for det modsatte. Hvis man imidlertid forbeholder indehaveren af TIR-carnetet denne mulighed, men ikke den garanterende organisation, medfører det i mange tilfælde, at der ikke er mulighed for at afkræfte den pågældende formodning. Det fremgår af Europa-Parlamentets rapport af 20. februar 1997 om den fællesskabsretlige transitordning (herefter »undersøgelsesrapporten«), at de garanterende organisationer meget ofte indstævnes [19]. Denne konstatering gælder ligeledes for den eksterne forsendelse i henhold til et TIR-carnet. Denne blotte formodning bliver således i vidt omfang uigendrivelig, hvilket er i strid med forordning nr. 2454/93.

43. Der skal derfor tages udgangspunkt i det princip, at den garanterende organisation har ret til at føre bevis for det sted, hvor uregelmæssigheden er begået. Organisationen er i øvrigt efter min opfattelse nødvendigvis underlagt bindende frister i denne forbindelse.

44. Når mulighederne for, at indehaveren af TIR-carnetet kan påberåbe sig dette bevis, er underlagt en bindende frist, skal det samme gælde for den garanterende organisation i henhold til den accessoriske karakter af kravet mod organisationen og princippet om, at parterne skal have adgang til de samme bevismidler. Hvis fællesskabslovgivers hensigt endvidere var at underlægge den garanterende organisation en bindende tidsfrist for at føre det pågældende bevis, forekommer det sandsynligt, at det ville være præciseret. Det skal dog fastslås, at dette ikke er tilfældet, idet artikel 454, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 2454/93 underlægger denne ret til at føre det pågældende bevis en vis frist, uden at der sondres mellem de ikke-nærmere opregnede rettighedshavere.

45. Gælder denne bindende frist også i forbindelse med retsforfølgning? Den foreliggende ret har formuleret dette spørgsmål generelt, således at det vedrører et tilfælde, hvor en medlemsstat retligt gør et krav på told gældende mod den garanterende organisation, og hvor den garanterende organisation vil føre bevis for, at det sted, hvor overtrædelsen eller uregelmæssigheden faktisk er begået, ligger i en anden medlemsstat. Den foreliggende ret hælder til den opfattelse, at fristen i forordning nr. 2454/93 udelukkende finder

18 — Princippet om adgangen til samme bevismidler er en del af garantien om en retfærdig rettergang i henhold til artikel 6 i den europæiske konvention om beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder. Overholdelsen af dette princip vedrører alle procedurer, selv af administrativ karakter, idet der er tale om et generelt fællesskabsretligt princip (jf. generaladvokat Darmons forslag til afgørelse i sagen Al-Jubail Fertilizer mod Rådet (dom af 27.6.1991, sag C-49/88, Sml. I, s. 3187). Efter min opfattelse skal det, der gælder for parterne i én sag, ligeledes gælde for parterne i to særskilte sager, således som det forekommer at være tilfældet i denne sag (Hauptzollamt har indledt en administrativ procedure mod indehaveren af TIR-carnetet om betaling og derefter en retssag mod den garanterende organisation).

19 — Jf. navnlig punkt 1.1.5.

anvendelse på »udenretligt« bevis[20]. Jeg deler denne opfattelse.

46. Efter min opfattelse skal dette spørgsmål om bevisfristen undersøges i forhold til princippet om procesretlig selvstændighed. I henhold til fast retspraksis[21] tilkommer det i mangel af fællesskabsbestemmelser på dette område hver enkelt medlemsstat i sin interne retsorden at udpege de kompetente retter og fastsætte de processuelle regler for sagsanlæg til sikring af beskyttelsen af de rettigheder, som fællesskabsretten medfører for borgerne, på betingelse af, at disse regler ikke er mindre gunstige end dem, der gælder for tilsvarende krav på grundlag af national ret, og at de ikke er udformet således, at de i praksis umuliggør udøvelsen af rettigheder, som hjemles i Fællesskabets retsorden.

47. Det skal imidlertid fastslås, at forordning nr. 2454/93 ikke indeholder nogen bestemmelse om længden af den bevisfrist, der finder anvendelse i forbindelse med retsforfølgning. Som det med rette er understreget af PFA[22], præciserer artikel 454, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 2454/93, at beviset for det sted, hvor uregelmæssigheden er begået, skal føres »på en for toldmyndighederne tilfredsstillende måde«. Dette udtryk lader formode, at disse bestemmelser finder anvendelse på en situation med udenretligt bevis, da beviset underlægges toldmyndighedernes bedømmelse og ikke rettens. Endvidere indeholder bestemmelserne i TIR-konventionens artikel 11, stk. 2, sidste punktum, ikke nogen vejledning vedrørende dette punkt, da de vedrører fremsættelse af krav om betaling efter en retssag og ikke fristen for bevis for det sted, hvor uregelmæssigheden er begået. Det følger af disse betragtninger, at medlemsstaterne frit kan regulere spørgsmålet om den bevisfrist, der finder anvendelse i forbindelse med retsforfølgning, idet principperne om rimelighed og effektivitet dog skal overholdes. Hvilke konkrete konsekvenser kan der drages af denne analyse? Efter min opfattelse skal der skelnes mellem forskellige typetilfælde.

48. Det første typetilfælde kan dække den situation, hvor toldmyndighederne ab initio har påbegyndt retsforfølgning mod den garanterende organisation vedrørende opkrævning, det vil sige uden først at have indledt en administrativ procedure. Jeg formoder under hensyn til de faktiske omstændigheder, som den forelæggende ret har redegjort for, at tvisten i hovedsagen er omfattet af dette typetilfælde. Den garanterende organisation har i en sådan situation endnu ikke kunnet føre bevis for det sted, hvor overtrædelsen er begået. Den garanterende organisation er ikke i stand til at føre bevis, før kravet er blevet rejst retligt. Dette er i øvrigt årsagen til, at den garanterende organisation i tvisten i hovedsagen først har påberåbt sig dette bevis den 8. maj 1996, dvs. nogle måneder

20 — Jf. forelæggelseskendelsen (org. s. 11).

21 — Jf. i denne retning navnlig domme af 16.12.1976, sag 33/76, Rewe, Sml. s. 1989, præmis 5 og 6, og sag 45/76, Comet, Sml. s. 2043, præmis 13, dom af 28.9.1994, sag C-128/93, Fisscher, Sml. I, s. 4583, præmis 39, af 6.12.1994, sag C-410/92, Johnson, Sml. I, s. 5483, præmis 21, af 11.12.1997, sag C-246/96, Magorrian og Cunningham, Sml. I, s. 7153, præmis 37, og af 16.5.2000, sag C-78/98, Preston m.fl., Sml. I, s. 3201, præmis 31.

22 — Jf. intervenientens skriftlige indlæg (punkt 53).

efter, at kravet blev gjort gældende i februar 1996. Det er under disse omstændigheder min opfattelse, at bevisfristen i artikel 454, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 2454/93 ikke finder anvendelse. Lige så nødvendigt det er i henhold til det generelle retssikkerhedsprincip at fastsætte visse frister for retsforfølgning med henblik på at forhindre, at afsluttede sagsforhold kan drages i tvivl[23], lige så unødvendigt er det at gøre det samme for så vidt angår påberåbelsen af bevismidler — som dokumentation — i forbindelse med retsforfølgning, der foregår i sit eget tempo, under domstolskontrol. I øvrigt taler principperne om retten til forsvar og effektiv retlig beskyttelse i samme retning.

49. Et andet typetilfælde kan vedrøre den situation, hvor toldmyndighederne har påbegyndt retsforfølgning om betaling mod den garanterende organisation inden udløbet af den bevisfrist på et år, der finder anvendelse i forbindelse med den pågældende administrative procedure. I dette tilfælde har den garanterende organisation fortsat ret til at fremlægge det omtvistede bevis. Af de årsager, der ovenfor er redegjort for, kan organisationen føre beviset uden at overholde fristen i forordning nr. 2454/93, ikke fordi den tidligere gældende frist er udsat eller forlænget, men fordi den ikke længere finder anvendelse på organisationen. Det er med andre ord ikke muligt at gøre udløbet af den bevisfrist på et år, der gælder i forbindelse med den administrative procedure, gældende mod den garanterende organisation, og dette uanset hvor langt retsforfølgningen er fremskreden.

50. Et tredje typetilfælde kan findes i den situation, hvor toldmyndighederne har påbegyndt retsforfølgning om betaling mod den garanterende organisation efter udløbet af den bevisfrist på et år, der finder anvendelse i forbindelse med den administrative procedure. I dette tilfælde er der to særskilte situationer. Hvis den garanterende organisation for det første i løbet af den administrative procedure — inden for den fastsatte frist — gør brug af det pågældende bevismiddel, men dette bevismiddel ikke er ført på en for toldmyndighederne tilfredsstillende måde, har den garanterende organisation ret til at påberåbe sig beviset på ny for retten, og der skal i denne forbindelse ikke overholdes en ny frist. Det er med andre ord ikke muligt at gøre udløbet af den bevisfrist, der gælder i forbindelse med den administrative procedure, gældende mod den garanterende organisation. Retten skal således tage stilling til alle forhold i tvisten mellem toldmyndighederne og den garanterende organisation, der opstod under den administrative procedure. Hvis den garanterende organisation derimod har undladt at påberåbe sig dette bevismiddel under den administrative procedure — inden for den fastsatte frist — har den ikke længere ret til at påberåbe sig det i forbindelse med den retlige procedure. Aner-

23 — Ifølge fast retspraksis opfylder en fastsættelse af rimelige præklusive sagsmålsfrister det effektivitetsprincip, der er knyttet til den procesretlige selvstændighed, for så vidt som dette krav er udtryk for anvendelse af det grundlæggende retssikkerhedsprincip. Jf. i denne retning dom af 10.7.1997, sag C-261/95, Palmisani, Sml. I, s. 4025, præmis 28, og Preston m.fl.-dommen, præmis 33.

kendte man det modsatte, ville der være en risiko for at fremme forhalende handlinger, der foretages i ond tro. Det er med andre ord muligt — udelukkende i dette tilfælde — at gøre udløbet af den bevisfrist på et år, der gælder i forbindelse med den administrative procedure, gældende over for den garanterende organisation. Det pågældende bevismiddel kan derfor ikke antages til realitetsbehandling.

51. Jeg foreslår derfor Domstolen at besvare det første præjudicielle spørgsmåls litra a) med, at artikel 454, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 2454/93 skal fortolkes således, at fristen for at føre bevis for det sted, hvor uregelmæssigheden er begået, alene gælder i det tilfælde, hvor dette bevis er blevet ført under den administrative procedure om betaling og ikke under en retssag. Jeg foreslår ligeledes Domstolen at fastslå, at udløbet af denne frist dog kan gøres gældende over for den garanterende organisation, der påberåber sig beviset under en retssag, når organisationen har undladt inden for den fastsatte frist at påberåbe sig det under den forudgående administrative procedure, og at det pågældende bevismiddel i dette tilfælde ikke kan antages til realitetsbehandling.

c) Bevisfristens begyndelse

52. Det er på baggrund af ovenstående betragtninger min opfattelse, at det er hensigtsmæssigt at præcisere, hvilket begyndelsestidspunkt der skal tages hensyn til ved beregningen af bevisfristen på et år i forordning nr. 2454/93 (i tilfælde af, at der ikke er sket afvikling eller afvikling med forbehold).

53. Ordlyden af artikel 454, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 2454/93 kan lade formode, at den henviser til TIR-konventionens artikel 11, stk. 1, vedrørende bevisfristens længde og begyndelsestidspunkt. Denne artikel sammenholdt med konventionens artikel 11, stk. 1 og 2, giver ligeledes anledning til at antage, at fristens begyndelsestidspunkt er fastsat til datoen for meddelelsen om, at TIR-carnetet ikke er afviklet eller er afviklet med forhold [24]. Det er imidlertid min opfattelse, at denne fortolkning skal forkastes, idet den er i strid med det grundlæggende princip om overholdelse af retten til forsvar.

54. I henhold til fast retspraksis er det Domstolens opfattelse, at dette grundlæggende princip kræver, selv om der ikke er fastsat særskilte processuelle regler, at en person, som lider skade som følge af en retsakt, der eventuelt vedtages, får mulighed for at redegøre for sine synspunkter [25].

24 — Jf. forelæggelseskendelsen (org. s. 12).

25 — Jf. bl.a. dom af 27.10.1977, sag 121/76, Moli mod Kommissionen, Sml. s. 1971, præmis 20, af 17.10.1989, sag 85/87, Dow Benelux mod Kommissionen, Sml. s. 3137, og af 21.3.1990, sag C-142/87, Belgien mod Kommissionen, Sml. I, s. 959, præmis 46. Nyere domme, jf. dommen i sagen Al-Jubail Fertilizer mod Rådet, præmis 15 ff., og dom af 21.9.2000, sag C-462/98 P, Mediocurso mod Kommissionen, Sml. I, s. 7183, præmis 43.

55. Hvad er rækkevidden af dette grundlæggende princip i forbindelse med den procedure, der er indført ved forordning nr. 2454/93? Forordningens artikel 454, stk. 3, første afsnit, bestemmer udtrykkeligt, at der er mulighed for at føre bevis for det sted, hvor den pågældende uregelmæssighed er begået. Som jeg allerede har anført, svarer brugen af dette bevismiddel til et forsvarsmiddel. Den person, der er afkrævet betaling, kan imidlertid først gøre dette forsvarsmiddel gældende fra det tidspunkt, hvor personen har fået reelt kendskab til betalingskravet, og den fastsatte frist kan derfor ikke allerede være udløbet på dette tidspunkt.

56. Hvorledes forholder det sig så i det tilfælde, hvor den bevisfrist, der finder anvendelse i forbindelse med en administrativ procedure, regnes fra den dato, hvor der er givet meddelelse om, at TIR-carnetet ikke er afviklet eller er afviklet med forbehold? Det er yderst sandsynligt, at den garanterende organisation ikke længere er i stand til at gøre ovennævnte bevismiddel gældende. Det bestemmes i TIR-konventionens artikel 11, stk. 2, første punktum, at kravet på betaling skal fremsættes over for den garanterende organisation tidligst tre måneder og senest to år regnet fra dagen for ovennævnte meddelelse. Det følger heraf, at i det tilfælde, hvor fristen for at gøre dette bevismiddel gældende skal regnes fra datoen for meddelelsen, kan denne frist være udløbet, selv før den garanterende organisation har fået kendskab til det krav om betaling, der er rejst mod organisationen. Man kan endog forestille sig, at toldmyndighederne venter til sidste øjeblik med at gøre kravet gældende over for den garanterende organisation, dvs. næsten to år efter, at der er givet meddelelse om uregelmæssigheden. I så fald er den garanterende organisations bevisfrist udløbet et år tidligere. Organisationen kan derfor ikke gøre dette bevis gældende under den administrative procedure. Den garanterende organisation kan ganske vist eventuelt gøre det gældende under en retssag, uden at det i overensstemmelse med princippet om retten til forsvar vil blive brugt mod organisationen, at den bevisfrist, som organisationen ikke var i stand til at gøre brug af, er udløbet. På trods heraf gælder det ikke desto mindre, at denne situation er i strid med det grundlæggende princip om overholdelsen af retten til forsvar, der finder anvendelse i forbindelse med en administrativ procedure.

57. Denne beregning af bevisfristen, der finder anvendelse i forbindelse med administrativ sagsbehandling, giver endvidere toldmyndighederne mulighed for at sikre sig mod risikoen for, at de ikke har kompetence, idet der føres bevis for, at uregelmæssigheden er begået i en anden medlemsstat, i det mindste i det tilfælde, hvor dette spørgsmål ikke er forelagt for en domstol. Dette fører endelig til, at den formodning om kompetence, som opkrævningsordningen støttes på i henhold til forordning nr. 2454/93, forvanskes, idet denne formodning bør kunne afkræftes.

58. Efter min opfattelse skal bevisfristen på et år derfor løbe fra det tidspunkt, hvor den person, der har ret til at føre dette bevis, fik kendskab til det krav på betaling, der er rejst mod ham. Dette bestemmes i øvrigt i forordning nr. 2787/2000 [26], der først fandt anvendelse efter de faktiske omstændigheder i denne sag.

59. Denne analyse er ikke uforenelig med ordlyden af artikel 454, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 2454/93, idet der fortsat er tvivl om den pågældende frists begyndelsestidspunkt, da henvisningen klart vedrører fristens længde. Selv om det formodes, at henvisningen ligeledes vedrører fristens begyndelsestidspunkt, hvilket vil være retligt betænkeligt i henhold til det grundlæggende princip om overholdelse af retten til forsvar, er det efter min opfattelse ikke nødvendigt under hensyn til de faktiske omstændigheder i hovedsagen (jf. ovenfor, punkt 48) [27] at erklære disse bestemmelser ugyldige. Endvidere præciserede forordning nr. 2787/2000 bestemmelserne på en måde, der er i overensstemmelse med dette princip.

26 — Efter den ændring, der skete med forordning nr. 2787/2000, henviser artikel 454, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 2454/93, til samme forordnings artikel 455, stk. 2, der atter henviser til TIR-konventionens artikel 11, stk. 3. De to frister, der er angivet heri, løber fra datoen for det krav om betaling, der rettes mod den garanterende organisation.

27 — Dette var ikke tilfældet i sagen Distillerie Fratelli Cipriani (dom af 12.12.2002, sag C-395/00, Sml. I, s. 11877) vedrørende Rådets direktiv 92/12/EØF af 25.2.1992 om den generelle ordning for punktafgiftspligtige varer, om oplægning og omsætning heraf samt om kontrol hermed (EFT L 76, s. 1).

B — *Spørgsmålet om, hvorvidt den medlemsstat, der har påbegyndt opkrævningsproceduren, er forpligtet til at foretage en undersøgelse*

60. Den forelæggende ret ønsker med det andet præjudicielle spørgsmåls litra a) nærmere bestemt oplyst, om den medlemsstat, der har konstateret en uregelmæssighed, er forpligtet til over for den garanterende organisation at undersøge det sted, hvor uregelmæssigheden er begået, samt hovedtoldskyldnerens identitet, idet den anmoder en anden medlemsstat om administrativ bistand til at oplyse sagens omstændigheder. Såfremt dette spørgsmål besvares bekræftende, ønsker den forelæggende ret oplysninger om den retlige betydning af en sådan undersøgelsespligt. Jeg vil behandle de to spørgsmål samtidigt.

1) Parternes argumenter

61. BGL og PFA har anført, at den medlemsstat, der har konstateret uregelmæssigheden, er forpligtet til at foretage en undersøgelse. De har til støtte herfor gjort gældende, at artikel 454, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 2454/93 indfører en formodning for, at den medlemsstat, der har konstateret uregelmæssigheden, har kompetence, hvilket er en fravigelse af princippet om, at den medlemsstat, hvori uregelmæssigheden er begået, har kom-

petence, således som det følger af artikel 454, stk. 2, i forordning nr. 2454/93 og artikel 215 i forordning nr. 2913/92. De har tilføjet, at forordning nr. 1468/81 [28] i den affattelse, der fandt anvendelse på de faktiske omstændigheder i sagen, giver medlemsstaterne de nødvendige muligheder for samarbejde for at opfylde undersøgelsespligten. BGL og PFA har konkluderet, at medlemsstaten skal føre bevis for, at den har opfyldt denne forpligtelse, og at formodningen om dens kompetence i modsat fald skal forkastes.

62. I modsætning til det af BGL og PFA anførte har Hauptzollamt og den tyske regering udelukket, at der er en sådan undersøgelsespligt. De har særligt understreget, at indførelsen af en undersøgelsespligt vender den garanterende organisations eller hovedskyldnerens bevisbyrde for så vidt angår det sted, hvor uregelmæssigheden er begået.

63. Kommissionen har ligeledes udelukket, at der er en sådan undersøgelsespligt. Kommissionen har understreget, at bevisbyrden for det sted, hvor uregelmæssigheden er begået, i det væsentlige ligger hos de erhvervsdrivende og ikke hos medlemsstaterne. Endvidere er Kommissionen af den opfattelse, at forordning nr. 1468/81 alene skal lette koordineringen af toldmyndighedernes handlinger med henblik på at beskytte Fællesskabets egne midler og ikke give de erhvervsdrivende mulighed for at undslippe deres forpligtelser.

2) Bedømmelse

64. Det er min opfattelse, at artikel 454 i forordning nr. 2454/93 skal fortolkes således, at den medlemsstat, der har konstateret uregelmæssigheden, hverken er forpligtet til at undersøge det sted, hvor uregelmæssigheden er begået, eller toldskyldnernes identitet. Denne fortolkning støttes både på de pågældende bestemmelsers ordlyd og på fællesskabslovgivers hensigt.

65. Hvad angår ordlyden af artikel 454 i forordning nr. 2454/93 skal det fastslås, at den ikke indeholder nogen bestemmelse herom.

66. I modsætning til det af BGL og PFA anførte kan der ikke udledes en undersøgelsespligt af bestemmelserne i artikel 454, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 2454/93, der vedrører det tilfælde, hvor det »ikke er muligt at fastslå, hvor overtrædelsen eller uregelmæssigheden er begået«. Denne formulering henviser alene til de faktiske omstændigheder, hvorunder formodningen om kompetence hos den medlemsstat, der har konstateret uregel-

28 — EFT L 144, s. 1.

mæssigheden, kan spille en rolle. Bestemmelsen forudsætter ikke, at disse omstændigheder skal gøre sig gældende under en resultatløs undersøgelse med henblik på at fastlægge det sted, hvor uregelmæssigheden er begået, gennem en identifikation af toldskyldnerne, og at denne undersøgelse skal foretages af de pågældende toldmyndigheder. Anerkendes det modsatte, indebærer det reelt, at der tilføjes en ny uregelmæssighedsårsag i den opkrævningsprocedure, der er iværksat mod den garanterende organisation, ud over dem, der findes i TIR-konventionens artikel 11, stk. 1 og 2, som artikel 454, stk. 1, i forordning nr. 2454/93 henviser til. Denne analyse er forenelig med den analyse, som Domstolen foretog i dom af 14. november 2002, SPKR [29], for så vidt angår samme forordnings bestemmelser om proceduren for fællesskabsforsendelse (artikel 378, stk. 1).

67. I modsætning til det af ligeledes BGL og PFA anførte kan der heller ikke udledes en undersøgelsespligt for den pågældende medlemsstat af bestemmelserne i artikel 454, stk. 3, sidste afsnit, i forordning nr. 2454/93, hvorefter »medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til bekæmpelse af overtrædelser og uregelmæssigheder og til, at der træffes effektive sanktioner mod disse«. Disse bestemmelser pålægger nemlig kun medlemsstaterne en forpligtelse til at udvise forsigtighed ved konstateringen af en uregelmæssighed [30] eller en overtrædelse og efterfølgende at påbegynde en opkrævningsprocedure. De medfører ikke, at de medlemsstater, der har konstateret en uregelmæssighed, først har ret til at påbegynde en opkrævningsprocedure, når det efter en undersøgelse er sikret, at det ikke er muligt at fastlægge det sted, hvor uregelmæssigheden er begået.

68. Anerkendes det modsatte, vil det i øvrigt medføre, at bestemmelserne fratages deres effektive virkning, hvilket naturligvis ikke er i overensstemmelse med fællesskabslovgivers hensigt. Afventningen af en undersøgelse, der ofte er resultatløs [31], af fastlæggelsen af det sted, hvor uregelmæssigheden er begået, forsinker blot bekæmpelsen og sanktioneringen af denne uregelmæssighed i modsætning til den forsigtighedsforpligtelse, som medlemsstaterne har i henhold til de nævnte bestemmelser. Endvidere er der i denne situation en risiko

29 — Sag C-112/01, Sml. I, s. 10655, præmis 35.

30 — Denne konstatering fremgår generelt af et svar fra bestemmelsestoldstedet på en anmodning om undersøgelse, som det modtog fra afgangstoldstedet. Dette svar gør det muligt at bekræfte, at der foreligger en uregelmæssighed, der alene blev formodet på grund af det forhold, at afgangstoldstedet ikke havde modtaget eksemplar nr. 2 fra bestemmelsestoldstedet.

31 — Som generaladvokat Mischo anførte i sit forslag til afgørelse i Met-Trans og Sagpol-sagen er det meget vanskeligt for en myndighed at føre bevis for det sted, hvor en overtrædelse er begået, da det per definition er skjult (punkt 103 og 104). Disse vanskeligheder skyldes navnlig det forhold, at denne overtrædelse eller uregelmæssighed er forbundet med organiseret kriminalitet (jf. punkt 3.3.1, 3.3.4 og 3.3.6 i undersøgelsesrapporten). Cigaretter er den foretrukne genstand for denne form for kriminalitet, idet de er lette at håndtere, og idet de er pålagt høje punktafgifter (jf. punkt 1.1.5 og 4.2.1.4 i undersøgelsesrapporten).

for, at betalingskravet forældes, og at uregelmæssigheden dermed ikke sanktioneres. Dette er netop grunden til, at der blev indført en formodning for, at den medlemsstat, der har konstateret uregelmæssigheden, har kompetence. Denne formodning kan kun forkastes, hvis den medlemsstat, der har konstateret uregelmæssigheden, ikke har opfyldt en påstået pligt til at undersøge det sted, hvor uregelmæssigheden er begået, således at der ikke foretages opkrævning, hvilket skader Fællesskabets interesser.

69. Der skal i denne forbindelse erindres om det af Domstolen anførte i Met-Trans og Sagpol-dommen. Domstolen fastslog nemlig i præmis 37, at »godtgørelsesordningen i artikel 454, stk. 3, tredje og fjerde afsnit, i forordning nr. 2454/93 indfører en administrativ forenkling ved opkrævningen af importafgifter og andre afgifter i de tilfælde, hvor det er uvist, hvor uregelmæssighederne eller overtrædelserne af toldbestemmelserne er begået, og der som følge heraf er fare for, at de skyldige beløb helt fortabes«. Domstolen tilføjede, at »det bestemmes i dette øjemed, at såfremt det ikke er muligt med sikkerhed at fastslå, i hvilken medlemsstat overtrædelsen er blevet begået i, anses den medlemsstat, hvor overtrædelsen eller uregelmæssigheden er konstateret, indtil videre for kompetent«. Domstolen præciserede endelig, at »[s]åfremt det senere fastslås, at den første stat er kompetent, bortfalder den nævnte formodning for den anden stat, og der anvendes en godtgørelsesordning mellem disse to medlemsstater, således at det undgås, at den første stat som følge af forældelse ikke længere kan opkræve importafgifter og andre afgifter«.

70. Denne formodningsordning gør det således muligt at forlige de forskellige interesser, der er i forbindelse med en TIR-transport. Dette er tilfældet med Fællesskabets interesser, idet den told og de afgifter, som tilkommer Fællesskabet som egne midler, kan inddrives på korrekt vis på grund af den uregelmæssighed, der er begået, og som sætter en stopper for den fortrinsordning, som proceduren for ekstern forsendelse udgør. Dette er ligeledes tilfældet med de medlemsstater, der konstaterer uregelmæssigheden, idet de har ret til at opkræve national told og afgifter ved en opkrævningsprocedure, der har til formål at beskytte Fællesskabets interesser. Dette er ligeledes tilfældet med de medlemsstater, på hvis territorium det viser sig, at der er begået en uregelmæssighed, idet de herefter har ret til at modtage de pågældende nationale afgifter. Dette er endelig tilfældet med de erhvervsdrivende — uanset om de er brugere, dvs. dem, der drager fordel af den fortrinsordning, der letter samhandelen, eller garanterende organisationer — idet de kan dels anfægte den opkrævningsprocedure, der er iværksat af den medlemsstat, der har konstateret uregelmæssigheden, ved inden for en bestemt frist at føre bevis for, at denne uregelmæssighed blev begået i en anden medlemsstat, hvis afgiftsniveau er lavere, og dermed alene blive afkrævet beløbet af denne medlemsstat, dels opnå til-

bagebetaling af overskydende gældende nationale told og afgifter ved senere at føre dette bevis. I modsætning til det af BGL under retsmødet anførte følger det af artikel 457 i forordning nr. 2454/93, at de garanterende organisationer er ansvarlige i forhold til de toldmyndigheder i de enkelte medlemsstater, som TIR-transporten har krydset, og ikke alene i forhold til toldmyndighederne i den medlemsstat, der har godkendt organisationen. Disse bestemmelser kan ikke tilsidesættes ved en simpel kaution, der ikke har retlig betydning [32]. Det følger heraf, at de garanterende organisationer har enhver interesse i at blive opkrævet betaling af toldmyndighederne i en medlemsstat, hvis afgiftsniveau er lavere end i den medlemsstat, der har konstateret uregelmæssigheden, og i at drage fordel af muligheden for tilbagebetaling af de overskydende afgiftsbeløb.

71. Det er min opfattelse, at indførelsen af en forpligtelse for den medlemsstat, der har konstateret uregelmæssigheden, til at foretage en undersøgelse kan bringe ordningens generelle opbygning, der bygger på et afbalanceret kompromis, som tilsigter at forlige de forskellige interesser, i fare.

72. Disse betragtninger gælder både for forpligtelsen til at undersøge det sted, hvor uregelmæssigheden er begået, og forpligtelsen til at undersøge tolddebitors identitet under hensyn til den tætte forbindelse mellem disse to oplysninger. Erfaringen viser nemlig, at kendskabet til indehaveren og brugeren af et TIR-carnet (dvs. transportvirksomheden og eventuelt føreren) gør det muligt at opnå nyttige oplysninger for fastlæggelsen af det sted, hvor uregelmæssigheden er begået. Da medlemsstaterne ikke er forpligtet til at undersøge det sted, hvor uregelmæssigheden er begået, er det derfor ikke nødvendigt, at de undersøger toldskyldnernes identitet. Det er derimod logisk, at denne opgave påhviler de garanterende organisationer, da de er i stand til at sikre sig kendskab til identiteten af indehaveren og brugeren af TIR-carnetet i forbindelse med dets udstedelse [33]. Dette ansvar udgør den nødvendige forlængelse af den betalingsgaranti, som følger af TIR-carnetets udstedelse. De garanterende organisationer har i øvrigt enhver interesse i at få kendskab til de pågældende personers identitet, da dette navnlig gør det lettere for dem at føre bevis for det sted, hvor den uregelmæssighed, der er dækket af deres garanti, er begået.

32 — Disse betragtninger kan sammenlignes med Domstolens betragtninger i Met-Trans og Sagpol-dommen for så vidt angår en administrativ aftale mellem medlemsstaterne, der fastsætter en kortere bevisfrist end fristen i forordning nr. 2454/93 (præmis 48).

33 — Dette spørgsmål, der vedrører fastlæggelsen af identiteten af indehaveren og brugeren af TIR-carnetet, skal imidlertid ikke længere stilles. Personer, der ønsker at få adgang til TIR-ordningen, har nemlig siden den 17.2.1999, på hvilken dato bilag 9 til TIR-konventionen trådte i kraft, skullet godkendes af toldmyndighederne. Denne godkendelse er undergivet visse betingelser, navnlig at personen ikke er dømt for alvorlige eller gentagne overtrædelser af told- eller skattelovgivningen. De garanterende organisationer kan alene udstede TIR-carneter til personer, der har en sådan godkendelse. I henhold til de anbefalinger, der er vedtaget af udvalget til forvaltning af TIR-konventionen den 20.10.2000, og som er trådt i kraft den 1.4.2001 — under afventning af ikrafttrædelsen af den næste ændring af konventionen — tildeler toldmyndighederne et individuelt identifikationsnummer under godkendelsesprocessen, og nummeret er nævnt i TIR-carnetet sammen med de berørte personers navn og adresse. Dette kontrolleres af de garanterende organisationer.

73. Jeg foreslår derfor Domstolen at besvare det andet præjudicielle spørgsmåls litra a) med, at artikel 454, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 2454/93 skal fortolkes således, at den medlemsstat, der har konstateret en overtrædelse eller en uregelmæssighed, ikke er forpligtet til at efterforske, hvor overtrædelsen eller uregelmæssigheden faktisk er begået, eller toldskyldnernes identitet.

74. På baggrund af den benægtende besvarelse af dette spørgsmål, er det ufornødent at besvare det andet præjudicielle spørgsmåls litra b).

VI — Forslag til afgørelse

75. På baggrund af ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen at besvare Bundesgerichtshofs præjudicielle spørgsmål således:

»1) Artikel 454, stk. 3, første afsnit, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 2454/93 af 2. juli 1993 om visse gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EØF) nr. 2913/92 om indførelse af en EF-toldkodeks skal fortolkes således, at den frist, som den garanterende organisation har til at føre bevis for det sted, hvor en overtrædelse eller en uregelmæssighed er begået, er et år, såfremt TIR-carnetet ikke er afviklet eller er afviklet med forbehold.

2) Ovennævnte bestemmelser skal fortolkes således, at den nævnte frist alene gælder i det tilfælde, hvor dette bevis er blevet ført under den administrative procedure om betaling og ikke under en retssag. Udløbet af denne frist kan dog gøres gældende over for den garanterende organisation, der påberåber sig beviset under en retssag, når organisationen har undladt inden for den fastsatte frist at påberåbe sig det under den forudgående administrative procedure. I så fald kan det pågældende bevis ikke antages til realitetsbehandling.

3) Den bevisfrist på et år, der gælder i forbindelse med en administrativ procedure, og som kan gøres gældende under en retssag — i ovennævnte tilfælde — begynder at løbe fra det tidspunkt, hvor den person, der er adressat for kravet om betaling, modtager dette.

4) Artikel 454, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 2454/93 skal fortolkes således, at den medlemsstat, der har konstateret en overtrædelse eller en uregelmæssighed, ikke er forpligtet til at undersøge, hvor overtrædelsen eller uregelmæssigheden faktisk er begået, eller toldskyldnernes identitet.«