CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL P. LÉGER

van 14 januari 2003 [1]

I — Inleiding

1. Het Bundesgerichtshof (Duitsland) heeft het Hof een aantal prejudiciële vragen gesteld met betrekking tot de uitlegging van de artikelen 454 en 455 van verordening (EEG) nr. 2454/93 van de Commissie van 2 juli 1993 houdende vaststelling van enkele bepalingen ter uitvoering van verordening (EEG) nr. 2913/92 van de Raad tot vaststelling van het communautair douanewetboek. [2]

2. Deze vragen zijn gerezen in een geding tussen het Hauptzollamt Friedrichshafen (Duitse douaneadministratie; hierna: „HZA") en een vereniging naar Duits recht die is erkend als garant staande organisatie, Bundesverband Güterkraftverkehr und Logistik eV (BGL) (hierna: „BGL"). Het geding heeft betrekking op de invordering van rechten en invoerheffingen op goederen die onder de regeling extern douanevervoer zijn geplaatst en die worden vervoerd onder dekking van een carnet internationaal wegvervoer (hierna: „carnet TIR") in overeenstemming met de regeling die is ingevoerd bij de douaneovereenkomst inzake het internationale vervoer van goederen onder dekking van carnets TIR (hierna: „TIR-overeenkomst"), die in grote lijnen is overgenomen in verordening nr. 2454/93.

II — Het rechtskader

A — *De TIR-overeenkomst*

3. De TIR-overeenkomst, die is opgesteld onder auspiciën van de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties, is op 14 november 1975 te Genève ondertekend en is in 1978 in werking getreden. Zij is herhaaldelijk gewijzigd. [3] Er zijn thans ongeveer 60 partijen aangesloten, waaronder de Europese Gemeenschap. [4]

4. De TIR-overeenkomst heeft tot doel het internationale goederenvervoer over de weg

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.

2 — PB L 235, blz. 1. Verordening nr. 2913/92 van 12 oktober 1992 is gepubliceerd in PB L 302, blz. 1.

3 — De meest recente versie is op 17 februari 1999 in werking getreden, dus na de feiten van het hoofdgeding.

4 — De TIR-overeenkomst is door de Raad namens de Gemeenschap gesloten bij verordening (EEG) nr. 2112/78 van de Raad van 25 juli 1978 (PB L 252, blz. 1).

te vergemakkelijken door middel van de vereenvoudiging en harmonisatie van de administratieve douaneformaliteiten die bij het oversteken van grenzen moeten worden vervuld. Daartoe bepaalt zij dat vervoerde goederen worden onderworpen aan één enkele inspectie door het douanekantoor van vertrek, met uitsluiting van elke andere inspectie door douanekantoren van doorvoer of bestemming, tenzij deze onregelmatigheden vermoeden (artikel 5). Bovendien worden deze goederen niet onderworpen aan betaling of consignatie van rechten of heffingen ter zake van de in- of uitvoer [5] (artikel 4).

5. In ruil daarvoor stelt de TIR-overeenkomst drie eisen. Ten eerste moeten de goederen worden vervoerd in voertuigen of containers die bepaalde zekerheidsgaranties bieden, om te voorkomen dat de goederen onderweg worden ontvreemd of vervangen (artikelen 12 tot en met 14). Ten tweede moeten de goederen gedurende het gehele vervoer worden vergezeld van een uniform verzendingsdocument, het carnet TIR, dat is afgegeven door het douanekantoor van vertrek en zal dienen als referentiestuk om de regelmatigheid van het vervoer te controleren (artikel 3). [6] Ten derde moet de betaling van de rechten en heffingen die door de douanediensten van een vervoerder kan worden gevorderd, gedeeltelijk worden gegarandeerd door een nationale organisatie die daartoe is erkend door de autoriteiten van de overeenkomstsluitende partijen (artikel 3). Deze garantie wordt zelf gedekt door de International Road Transport Union (hierna: „IRU") en door een groep in Zwitserland gevestigde verzekeringsmaatschappijen.

6. Tot zover de opzet van het TIR-stelsel. Thans zal ik beschrijven hoe het concreet wordt toegepast.

7. De carnets TIR worden gedrukt door de IRU en aan de vervoerders verstrekt door de garant staande organisaties. De vervoerders vullen een aantal gegevens in, met name over de vervoerde goederen. Elk carnet TIR bestaat uit een serie bladen die bestaan uit twee stroken (nr. 1 en nr. 2). Bij de aanvang van het vervoer controleert het douanekantoor van vertrek de lading — met name of die overeenstemt met de goederen die in het carnet TIR zijn opgegeven — waarna het het deze verzegelt. Het douanekantoor maakt een aantekening op het eerste blad van het carnet TIR dat de vervoerder hem heeft gegeven, verwijdert strook nr. 1, tekent de stam van deze strook en geeft het carnet terug. Wanneer de goederen het grondgebied waarover doorvoer heeft plaatsgevonden verlaten, controleert het douanekantoor van doorgang de toestand van de zegels, verwijdert het strook nr. 2, tekent het de overeenstemmende stam en geeft het het carnet TIR terug aan de gebruiker. Vervolgens zendt het strook nr. 2 naar het douanekantoor van vertrek, dat controleert of het overeenstemt met strook nr. 1. Wanneer strook nr. 2 geen enkel voorbehoud bevat met betrekking tot de regelmatigheid van het TIR-vervoer, worden de goederen geacht regelmatig over het betrokken grondgebied te zijn vervoerd. Wanneer strook nr. 2

5 — Artikel 1, sub b, van de TIR-overeenkomst preciseert dat het gaat om „douanerechten en alle andere verschillende rechten, heffingen, vergoedingen en andere lasten die worden geheven bij of in verband met de invoer of de uitvoer van goederen, met uitzondering van de vergoedingen en lasten waarvan het bedrag beperkt blijft tot ongeveer de kosten van de verleende diensten".

6 — Het aantal carnets TIR dat jaarlijks wordt afgegeven groeit constant, in het bijzonder sinds 1989, gelet op de groei van de handel tussen Oost- en West-Europa, en bedraagt thans bijna 3 miljoen.

daarentegen een voorbehoud bevat of niet is ontvangen door het douanekantoor van vertrek, wordt het TIR-vervoer over het betrokken grondgebied geacht onregelmatig te zijn. Dan hebben de douaneautoriteiten van dat grondgebied het recht de betaling te vorderen van de rechten en heffingen die daardoor opeisbaar zijn geworden.

8. Deze procedure wordt herhaald op het grondgebied van elk land van doorvoer, behalve tussen de lidstaten van de Gemeenschap, want die vormen een enkel douanegebied. In dit geval heeft het TIR-vervoer op regelmatige wijze plaatsgevonden wanneer de betrokken goederen worden aangebracht aan het douanekantoor van bestemming, namelijk het douanekantoor van uitgang uit het douanegebied van de Gemeenschap, en dit kantoor het douanekantoor van vertrek, namelijk het douanekantoor van binnenkomst in dit douanegebied, hiervan zonder voorbehoud op de hoogte brengt.

9. Van de garant staande organisaties kan een borgtocht worden verlangd voor de betaling van een deel van de invoer- of uitvoerrechten en -heffingen die vanwege de onregelmatigheid van het TIR-vervoer opeisbaar worden.[7] Dit bedrag kan worden verhoogd met vertragingsrente. De garant staande organisatie is gehouden tot betaling van deze bedragen, zowel hoofdelijk als gezamenlijk met de personen die de genoemde bedragen rechtstreeks verschuldigd zijn. De bevoegde autoriteiten moeten evenwel voorzover mogelijk de betaling hiervan eisen van de persoon of personen die deze bedragen rechtstreeks verschuldigd is of zijn, alvorens een vordering tot betaling in te dienen bij de garant staande organisatie (artikel 8, leden 1, 3 en 7, van de TIR-overeenkomst).

10. Een garant staande organisatie kan enkel uit hoofde van de borgtocht worden aangesproken door de douaneautoriteiten van het land waar deze organisatie is erkend. Deze regel geldt evenwel niet in de betrekkingen tussen de lidstaten van de Gemeenschap. In dit geval is immers enkel de garant staande organisatie die bij de aanvang van het vervoer het carnet TIR heeft afgegeven, aansprakelijk. Zij kan worden aangesproken door de lidstaat van vertrek, waar zij is erkend, of door een andere lidstaat, indien blijkt dat de overtreding of onregelmatigheid op het grondgebied van deze lidstaat is begaan.[8]

11. Het procesrechtelijke kader van de aansprakelijkstelling van een garant staande organisatie is vastgelegd in de artikelen 10, lid 2, en 11 van de TIR-overeenkomst. Het omvat de drie volgende delen.

12. Ten eerste kunnen de douaneautoriteiten een garant staande organisatie niet meer aanspreken, wanneer zij een carnet

7 — De bovengrenzen van de borgtocht worden vastgesteld door de partijen bij de TIR-overeenkomst. De toelichting bij deze overeenkomst, die op grond van artikel 43 van de overeenkomst is opgesteld, bevat aanbevelingen dienaangaande. De bovengrenzen van de borgtocht variëren naar gelang van de aard en de hoeveelheid van de gedekte goederen. De hoogste bovengrenzen hebben betrekking op alcohol en tabak, met name gezien de hoogte van de rechten en heffingen op deze producten.

8 — Zie artikel 457, lid 2, van verordening nr. 2454/93.

TIR zonder voorbehoud hebben gezuiverd, tenzij het certificaat van zuivering ten onrechte of op frauduleuze wijze werd verkregen (artikel 10, lid 2, van de TIR-overeenkomst).

13. Ten tweede moeten de douaneautoriteiten, in het tegenovergestelde geval dat een garant staande organisatie wel aansprakelijk kan worden gesteld, bepaalde formaliteiten en proceduretermijnen in acht nemen. Artikel 11, leden 1 en 2, van de TIR-overeenkomst luidt immers:

„1. In geval van niet-zuivering van een carnet TIR, of indien een carnet TIR onder voorbehoud is gezuiverd, zijn de bevoegde autoriteiten niet gerechtigd van de organisatie die zich garant heeft gesteld, betaling te eisen van de in artikel 8, eerste en tweede lid, bedoelde bedragen, tenzij deze autoriteiten binnen een jaar na het tijdstip van inschrijving van het carnet TIR, de organisatie schriftelijk in kennis hebben gesteld van de niet-zuivering of van de zuivering onder voorbehoud. Deze bepaling is tevens van toepassing indien het certificaat van zuivering ten onrechte of op frauduleuze wijze werd verkregen, doch in dat geval bedraagt de termijn twee jaar.

2. De vordering tot betaling van de in artikel 8, eerste en tweede lid, bedoelde bedragen wordt aan de organisatie die zich garant heeft gesteld gericht op zijn vroegst drie maanden na de datum waarop deze organisatie ervan in kennis is gesteld dat het carnet niet is gezuiverd, dat het is gezuiverd onder voorbehoud of dat het certificaat van zuivering ten onrechte of op frauduleuze wijze werd verkregen, en uiterlijk twee jaar na deze datum. Ten aanzien van de gevallen die binnen bovenbedoelde termijn van twee jaar in rechte aanhangig zijn gemaakt, dient evenwel de vordering tot betaling te worden ingediend binnen een jaar na de datum waarop de gerechtelijke beslissing uitvoerbaar is geworden."

14. Ten derde zijn in het verdere verloop van de hierboven beschreven procedure tegen de betrokken garant staande organisatie eveneens bepaalde termijnen van toepassing. Artikel 11, lid 3, van de TIR-overeenkomst bepaalt immers: „Voor het voldoen van de bedragen waarvan betaling is geëist, heeft de organisatie die zich garant heeft gesteld, een termijn van drie maanden na de datum waarop de vordering tot betaling aan haar is gericht. De betaalde bedragen zullen aan de organisatie worden terugbetaald indien, binnen twee jaar na de datum van de vordering tot betaling, ten genoegen van de douaneautoriteiten is aangetoond dat met betrekking tot het desbetreffende vervoer geen onregelmatigheid is gepleegd."

B — *Verordening nr. 2454/93*

15. Krachtens artikel 48 van de TIR-overeenkomst zijn op gemeenschapsniveau bijzondere voorschriften vastgesteld voor het vervoer van goederen dat plaatsvindt in het douanegebied van de Gemeenschap. Die voorschriften zijn vastgelegd in verordening nr. 2454/93.

16. In de artikelen 454, 455 en 457 van verordening nr. 2454/93 is de procedure vastgelegd die van toepassing is op de invordering van de opeisbare rechten en heffingen.[9] In grote lijnen is de bij de TIR-overeenkomst ingevoerde procedure overgenomen. De voorschriften bepalen met name welke nationale autoriteiten bevoegd zijn voor de invordering van opeisbare rechten en heffingen.

17. Artikel 454 van verordening nr. 2454/93 luidt als volgt:

„1. Dit artikel is van toepassing onverminderd de specifieke bepalingen van de TIR-[...]overeenkomst betreffende de aansprakelijkheid van de organisaties die zich garant hebben gesteld bij het gebruik van een carnet TIR [...].

2. Wanneer wordt vastgesteld dat in de loop van of in verband met vervoer onder geleide van een carnet TIR [...] in een bepaalde lidstaat een overtreding of onregelmatigheid is begaan, wordt de actie tot invordering van de eventueel verschuldigde rechten en andere heffingen door deze lidstaat volgens de nationale of communautaire bepalingen ingesteld, onverminderd eventuele strafrechtelijke maatregelen.

3. Wanneer het niet mogelijk is te bepalen op welk grondgebied de overtreding of onregelmatigheid is begaan, wordt deze geacht te zijn begaan in de lidstaat waar zij is vastgesteld, tenzij binnen de in artikel 455, lid 1, bedoelde termijn ten genoegen van de douaneautoriteiten het bewijs wordt geleverd van de regelmatigheid van het vervoer of van de plaats waar de overtreding of onregelmatigheid daadwerkelijk is begaan.

Indien, bij gebreke van een dergelijk bewijs, de overtreding of onregelmatigheid geacht blijft te zijn begaan in de lidstaat waar zij is vastgesteld, worden de rechten en andere heffingen op de betrokken goederen door deze lidstaat overeenkomstig de communautaire of nationale bepalingen ingevorderd.

Indien later wordt vastgesteld in welke lidstaat de overtreding of onregelmatigheid daadwerkelijk is begaan, worden aan deze lidstaat de rechten en andere heffingen — met uitzondering van het bedrag dat overeenkomstig de tweede alinea als eigen middelen van de Gemeenschap werd geïnd — die in deze lidstaat op de goederen van toepassing zijn, terugbetaald door de lidstaat die deze aanvankelijk had geïnd. Een eventueel overschot wordt terugbetaald aan degene die de rechten en heffingen aanvankelijk had betaald.

9 — De invordering betreft de douanerechten, de accijnzen en de belasting over de toegevoegde waarde. Van het bedrag aan douanerechten vloeit 90 % naar de Gemeenschap, de resterende 10 % dienen ter dekking van de invorderingkosten die de douaneautoriteiten van de lidstaten hebben gemaakt. Het accijnsbedrag komt volledig toe aan de invorderende lidstaat. Het BTW-bedrag komt voor een groot deel toe aan deze lidstaat en voor de rest aan de Gemeenschap.

Indien het bedrag van de aanvankelijk geïnde en door de innende lidstaat terugbetaalde rechten en andere heffingen lager is dan het bedrag van de rechten en andere heffingen die verschuldigd zijn in de lidstaat waar de overtreding of onregelmatigheid daadwerkelijk is begaan, gaat deze lidstaat over tot invordering van het verschil overeenkomstig de communautaire of nationale bepalingen.

De douaneadministraties van de lidstaten nemen de nodige maatregelen om overtredingen en onregelmatigheden tegen te gaan en daar doeltreffende sancties op te stellen."

18. Artikel 455, leden 1 en 2, van verordening nr. 2454/93 bepaalt:

„1. Wanneer wordt vastgesteld dat in de loop van of in verband met vervoer onder geleide van een carnet TIR [...] een overtreding of onregelmatigheid is begaan, delen de douaneautoriteiten dit mede aan de houder van het carnet TIR [...] en aan de aansprakelijke organisatie binnen de bij artikel 11, lid 1, van de TIR-overeenkomst [...] vastgestelde termijn.

2. Het bewijs van de regelmatigheid van het vervoer onder geleide van een carnet TIR [...] in de zin van artikel 454, lid 3, eerste alinea, wordt geleverd binnen de bij artikel 11, lid 2, van de TIR-overeenkomst [...] vastgestelde termijn."

19. De artikelen 454 en 455 van verordening nr. 2454/93 zijn gewijzigd bij verordening (EG) nr. 2787/2000 [10], voorzover „bepaalde materiële verbeteringen [dienden] te worden aangebracht, die betrekking [hadden] op de verwijzing naar de TIR-overeenkomst". [11] De betrokken wijzigingsbepalingen gelden vanaf 1 juli 2001, dus niet voor de gebeurtenissen die aan het onderhavige geval ten grondslag liggen.

III — De feiten en het hoofdgeding

20. De vervoersonderneming Freight Forwarding Services heeft op 23 maart 1994 bij het HZA, het douanekantoor van binnenkomst in de Gemeenschap, een uit Zwitserland afkomstige lading van 12,5 miljoen sigaretten die via het douanekantoor Algéciras (Spanje), het douanekantoor van uitgang uit de Gemeenschap, naar Marokko moest worden vervoerd, onder de regeling extern communautair douanevervoer laten plaatsen.

21. Voor de aanbieding van de goederen aan het Spaanse douanekantoor werd

10 — Verordening van de Commissie van 15 december 2000 (PB L 330, blz. 1).

11 — Zie de twaalfde overweging van de considerans van verordening nr. 2787/2000.

28 maart 1994 als uiterste datum gesteld, ofwel vijf dagen na de aanvang van het vervoer. Aangezien het HZA geen verklaring van zuivering heeft ontvangen van het Spaanse douanekantoor, heeft het dat douanekantoor om informatie verzocht. Op 13 juli 1994 heeft het Spaanse douanekantoor meegedeeld dat de goederen daar niet waren aangeboden. Het originele carnet TIR is uiteindelijk pas na 28 maart 1994 teruggevonden. Het bleek een valse stempel te dragen van het douanekantoor in Algéciras met als datum 28 maart 1994 (de uiterste datum voor de aanbieding van de goederen).

22. Op 16 augustus 1994 heeft het HZA de vervoerder een aanslag van 3 197 500 DEM opgelegd voor de op de betrokken goederen verschuldigde rechten en heffingen. De vervoersonderneming heeft dit bedrag niet betaald.

23. Het HZA heeft BGL dezelfde dag meegedeeld dat het carnet TIR niet was gezuiverd. BGL had zich borg gesteld voor de houder van het carnet TIR tot een maximumbedrag van 175 000 ECU (334 132,75 DEM). Het zou gaan om een hoofdelijke borgstelling naar Duits recht. De borg kan bijgevolg niet eisen dat de douaneautoriteiten zich eerst wenden tot de houder van het carnet TIR, voordat zij zich tot haar wenden. BGL heeft harerzijds een garantieovereenkomst gesloten met de IRU, die zich zelf weer heeft verzekerd bij een verzekeringsgroep waartoe Préservatrice Foncière Tiard SA (hierna: „PFA"), interveniënte in het hoofdgeding, behoort.

24. In februari 1996 heeft het HZA voor het Landgericht Frankfurt am Main (Duitsland) tegen BGL een vordering ingesteld tot betaling van 334 132,75 DEM (het maximale bedrag waarvoor BGL borg stond), te vermeerderen met rente. In haar verweerschrift van 8 mei 1996 heeft BGL aangevoerd dat de betrokken lading sigaretten in Spanje was gelost zodat enkel de Spaanse Staat en niet de Duitse Staat betaling van haar kan vorderen. BGL heeft aangeboden door middel van getuigen te bewijzen waar de betrokken overtreding of onregelmatigheid is begaan. Dat aanbod is gepasseerd. Zowel het Landgericht Frankfurt am Main als het Oberlandesgericht in hoger beroep heeft de vordering tot betaling toegewezen. BGL heeft vervolgens bij het Bundesgerichtshof beroep in Revision ingesteld.

25. In zijn verwijzingsbeschikking vraagt het Bundesgerichtshof zich af of het door BGL aangeboden bewijs met betrekking tot de plaats waar de betrokken overtreding of onregelmatigheid is begaan, ontvankelijk is, gelet op de in verordening nr. 2454/93 en de TIR-overeenkomst vastgelegde bewijstermijnen. Het benadrukt dienaangaande dat dit bewijs pas op 8 mei 1996 is aangeboden, bijna twee jaar nadat aan de garant staande organisatie — op 16 augustus 1994 — was meegedeeld dat het carnet TIR niet was gezuiverd. Bovendien stelt de

verwijzende rechter vast dat het feit dat het carnet TIR is voorzien van een valse stempel, niet met zich brengt dat het certificaat van zuivering ten onrechte of op frauduleuze wijze is verkregen, in welk geval de bewijstermijn volgens artikel 11, lid 1, tweede zin, van de TIR-overeenkomst, waarnaar artikel 455, lid 1, van verordening nr. 2454/93 verwijst, twee jaar zou bedragen. Het Bundesgerichtshof stelt zich vervolgens de vraag of de bewijstermijn van een jaar, die volgens het arrest van het Hof van 23 maart 2000, Met-Trans en Sagpol [12], van toepassing is op de houder van een carnet TIR, ook moet worden toegepast op een garant staande organisatie. De verwijzende rechter vraagt zich ten slotte af welke rol de garant staande organisaties en de douaneautoriteiten spelen bij het onderzoek naar de plaats waar de overtreding of onregelmatigheid is begaan.

IV — De prejudiciële vragen

26. In deze omstandigheden heeft het Bundesgerichtshof besloten de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof de volgende prejudiciële vragen te stellen:

„1) a) Geldt de termijn voor het bewijs van de daadwerkelijke plaats van de overtreding of onregelmatigheid die wordt gesteld in artikel 454, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 2454/93 ook voor het geval dat een lidstaat met een beroep op artikel 454, lid 2, en lid 3, eerste en tweede alinea, van verordening nr. 2454/93 overgaat tot invordering van heffingen van de organisatie die zich garant heeft gesteld, en deze in het geding wil bewijzen dat de plaats waar de overtreding of de onregelmatigheid daadwerkelijk is begaan, in een andere lidstaat ligt?

b) Ingeval het Hof vraag 1, sub a, bevestigend beantwoordt:

i) Geldt in een dergelijk geval de termijn van één jaar bedoeld in artikel 454, lid 3, eerste alinea, en artikel 455, lid 1, van verordening nr. 2454/93 juncto artikel 11, lid 1, eerste zin, van de TIR-overeenkomst, of de termijn van twee jaar bedoeld in artikel 455, lid 2, van de genoemde verordening juncto artikel 11, lid 2, eerste zin, van de TIR-overeenkomst?

ii) Geldt de bewijstermijn in het in vraag 1, sub a, beschreven

12 — C-310/98 en C-406/98, Jurispr. blz. I-1797.

geval in dier voege dat de organisatie die zich garant heeft gesteld, haar met bewijs gestaafde verklaring dat de overtreding of de onregelmatigheid daadwerkelijk in een andere lidstaat is begaan, binnen de termijn in geding moet brengen en, wanneer dat niet geschiedt, dat bewijs niet meer mag leveren?

2) a) Is ingevolge de artikelen 454 en 455 van verordening nr. 2454/93 de lidstaat die een overtreding of onregelmatigheid in verband met vervoer onder geleide van een carnet TIR vaststelt, tegenover de organisatie die zich garant heeft gesteld, verplicht niet alleen de mededelingen als bedoeld in artikel 455, lid 1, van genoemde verordening te doen en een opsporingsbericht aan het douanekantoor van bestemming toe te zenden, maar ook te onderzoeken waar de overtreding of de onregelmatigheid daadwerkelijk is begaan en wie de schuldenaren in de zin van artikel 203, lid 3, van verordening nr. 2913/92 zijn, door een andere lidstaat om administratieve bijstand bij de opheldering van de feiten te verzoeken [vgl. verordening (EEG) nr. 1468/81 van de Raad van 19 mei 1981 betreffende wederzijdse bijstand tussen de administratieve autoriteiten van de lidstaten en samenwerking tussen deze autoriteiten en de Commissie, met het oog op de juiste toepassing van de douane- en landbouwvoorschriften]?

b) Ingeval het Hof vraag 2, sub a, bevestigend beantwoordt:

i) Wordt bij schending van een dergelijke onderzoeksverplichting de overtreding of onregelmatigheid niet overeenkomstig artikel 454, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 2454/93 geacht te zijn begaan in de lidstaat waar zij is vastgesteld?

ii) Moet de lidstaat die de overtreding of onregelmatigheid heeft vastgesteld, in geval van verhaal op de organisatie die zich garant heeft gesteld, bewijzen dat een dergelijke onderzoeksverplichting is nageleefd?"

V — Onderzoek van de prejudiciële vragen

27. De verwijzende rechter werpt twee reeksen vragen op: welke is de termijn voor het bewijs van de plaats waar onregelmatigheid is begaan, en rust en een onderzoeksplicht op de lidstaat die deze onregelmatigheid heeft vastgesteld?

A — *De termijn voor het bewijs van de plaats van de onregelmatigheid*

1. De argumenten van de deelnemers aan de procedure

28. BGL en PFA zijn van mening dat een garant staande organisatie mag bewijzen waar de onregelmatigheid is begaan.

29. Volgens BGL kan geen bewijstermijn worden ingeroepen tegen garant staande organisaties. Subsidiair betoogt zij dat enkel de termijn van twee jaar vanaf de datum van de vordering tot betaling kan worden toegepast. Zij sluit dus uit dat de in artikel 11, lid 1, eerste zin, van de TIR-overeenkomst vastgelegde termijn van één jaar, waarnaar verordening nr. 2454/93 in de ten tijde van de feiten geldende versie verwijst, van toepassing is. Zij wijst allereerst op de tegenstrijdigheden in de betrokken verordening en betoogt vervolgens dat de termijn van twee jaar vanaf de datum van de vordering tot betaling, uiteindelijk bij wijzigingsverordening nr. 2787/2000 is ingevoerd om de fout van de gemeenschapswetgever op dit punt te herstellen.

30. Met BGL betoogt PFA dat slechts één bewijstermijn kan worden ingeroepen tegen de garant staande organisatie, namelijk die van twee jaar vanaf de datum van de vordering tot betaling of, op zijn minst, vanaf de datum van de kennisgeving van de onregelmatigheid. Zij beroept zich dienaangaande op de retroactieve werking van verordening nr. 2787/2000. Zij is evenwel in wezen van mening dat een gerechtelijke procedure de instelling van een vordering tot betaling in de weg staat, zodat de bewijstermijn pas na de beëindiging van de procedure begint te lopen. BGL en PFA betogen ten slotte dat het niet om een vervaltermijn maar om een niet-bindende termijn gaat.

31. In tegenstelling tot BGL en PFA zijn het HZA en de Duitse regering van mening dat een garant staande organisatie niet het recht heeft te bewijzen waar de onregelmatigheid daadwerkelijk is begaan. Verordening nr. 2454/93 en de TIR-overeenkomst bevatten immers geen enkele bepaling die een dergelijk recht verleent. Indien de garant staande organisatie dit bewijs zou mogen leveren, zou dat volgens de Duitse regering in de Duitse rechtsorde bovendien kunnen leiden tot tegenstrijdige beslissingen van de twee verschillende rechterlijke instanties die bevoegd zouden zijn (de belastingrechter voor de beoordeling van het door de hoofdschuldenaar geleverde bewijs en de burgerlijke rechter voor het door de borg geleverde bewijs).

32. Subsidiair betogen het HZA en de Duitse regering dat uit de formulering van verordening nr. 2454/93 duidelijk blijkt dat er slechts één termijn geldt, die van één

jaar, die voor de garant staande organisatie een vervaltermijn is. Krachtens artikel 454, lid 3, derde alinea, van verordening nr. 2454/93 kan de garant staande organisatie na afloop van deze termijn evenwel terugbetaling krijgen van de bedragen die zij heeft moeten betalen.

33. De Commissie van de Europese Gemeenschappen is harerzijds met BGL en PFA van mening dat de garant staande organisatie in haar hoedanigheid van borg het recht heeft te bewijzen waar de onregelmatigheid daadwerkelijk is begaan, op dezelfde wijze als de houder van het carnet TIR in zijn hoedanigheid van hoofdschuldenaar dat recht heeft. In tegenstelling tot BGL en PFA betoogt de Commissie evenwel dat op de garant staande organisatie enkel de bewijstermijn van een jaar vanaf de datum van de kennisgeving van de niet-zuivering van het carnet TIR van toepassing kan zijn. Zij verwijst dienaangaande naar de rechtspraak van het Hof met betrekking tot de op de hoofdschuldenaar toepasselijke bewijstermijn. [13]

34. Ter terechtzitting heeft de Commissie verduidelijkt dat verordening nr. 2787/2000 aldus moet worden uitgelegd, dat zij verwijst naar een termijn van drie maanden en niet van twee jaar vanaf de datum van de vordering tot betaling. Aangezien deze termijn korter is dan de oorspronkelijk vastgestelde termijn, verzet het vertrouwensbeginsel zich tegen toepassing met terugwerkende kracht van de verordening. Bovendien heeft de instelling van een gerechtelijke procedure, in tegenstelling tot wat PFA betoogt, geen gevolgen voor de berekening van de toepasselijke bewijstermijn. Met het HZA en de Duitse regering is de Commissie ten slotte van mening dat de bewijstermijn een vervaltermijn is en latere terugbetaling aan de garant staande organisatie niet uitsluit.

2. Beoordeling

35. Met zijn eerste reeks vragen wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen:

— hoe lang de termijn is die in verordening nr. 2454/93 is vastgesteld voor het bewijs van de plaats van de onregelmatigheid, en

— of deze termijn in het kader van een gerechtelijke procedure kan worden tegengeworpen aan de garant staande organisatie, met het gevolg dat het bewijs niet-ontvankelijk is.

13 — Zie arrest Met-Trans en Sagpol, aangehaald in voetnoot 12.

a) De duur van de bewijstermijn

36. Met zijn eerste vraag, sub b-ii, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de genoemde artikelen 454 en 455 van verordening nr. 2454/93 en artikel 11 van de TIR-overeenkomst aldus moeten worden uitgelegd dat de duur van de termijn voor het bewijs van de plaats waar de onregelmatigheid is begaan — bij niet-zuivering van het carnet TIR of zuivering onder voorbehoud — slechts een dan wel twee jaar bedraagt.

37. Zoals alle deelnemers aan de onderhavige procedure hebben benadrukt, heeft het Hof deze vraag reeds beantwoord met betrekking tot de bewijstermijn die van toepassing is op de houder van het carnet TIR. [14] Het Hof heeft immers vastgesteld dat „artikel 454, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 2454/93, wat de duur van de betrokken termijn betreft, ondubbelzinnig naar artikel 455, lid 1, van dezelfde verordening verwijst. En laatstgenoemde bepaling verwijst, wat de duur van de gestelde termijn betreft, naar artikel 11, lid 1, van de TIR-overeenkomst. De enige termijn die in artikel 11, lid 1, van de TIR-overeenkomst wordt genoemd, is een termijn van één jaar." [15] Aangezien deze bepalingen van toepassing zijn op de garant staande organisatie — zoals ik hieronder zal uiteenzetten — moet deze rechtspraak op haar worden toegepast. De verwijzende rechter moet er dus op gewezen worden, dat bij niet-zuivering of zuivering onder voorbehoud van het carnet TIR de bewijstermijn van verordening nr. 2454/93, in de voor de onderhavige zaak relevante versie, één jaar en niet twee jaar bedraagt.

38. In tegenstelling tot wat PFA betoogt, kan op dit punt niet een ander antwoord worden gegeven, uitgaande van de retroactieve werking van wijzigingsverordening nr. 2787/2000. Artikel 4, lid 2, eerste alinea, van deze verordening bepaalt immers: „Artikel 1, punten 2 tot en met 80, is van toepassing met ingang van 1 juli 2001." De bepalingen met betrekking tot de litigieuze bewijstermijn vallen binnen de werkingssfeer van deze bepaling. [16] De gemeenschapswetgever heeft dus de retroactieve werking van de betrokken wijzigingsbepalingen van verordening 2787/2000 uitdrukkelijk uitgesloten. De aanvaarding van de retroactieve werking van verordening nr. 2787/93 zou met andere woorden neerkomen op een miskenning van de duidelijke en precieze bepalingen van de verordening over haar werking in de tijd. Verordening nr. 2787/2000 is dus niet van toepassing op de feiten van het onderhavige geval waar het gaat om de vaststelling van de duur van de bewijstermijn. Overigens blijft

14 — Zie arrest Met-Trans en Sagpol, reeds aangehaald.

15 — Ibidem (punt 44).

16 — De betrokken wijzigingsbepalingen worden genoemd in artikel 1, punten 54 en 55, van verordening nr. 2787/2000.

er twijfel over de duur van de in de wijzigingsverordening bedoelde bewijstermijn, zoals de verwijzende rechter terecht heeft opgemerkt, omdat in de tekst in werkelijkheid sprake is van twee zeer uiteenlopende termijnen (drie maanden en twee jaar).

39. Uit het voorgaande volgt dat verordening nr. 2454/93, die ten tijde van de feiten van het onderhavige geval — onder uitsluiting van verordening nr. 2787/2000 — van toepassing was, aldus moet worden uitgelegd dat zij voor het bewijs van de plaats van de onregelmatigheid voorziet in een termijn van één jaar bij niet-zuivering of zuivering onder voorbehoud van het carnet TIR.

b) De vraag of de bewijstermijn in een gerechtelijke procedure kan worden tegengeworpen aan de garant staande organisatie

40. Ter beantwoording van de vraag of de bewijstermijn in een gerechtelijke procedure kan worden tegengeworpen aan de garant staande organisatie, moet allereerst worden onderzocht of die organisatie het recht heeft dat bewijs te leveren. Die vraag rijst omdat artikel 454, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 2454/93 niet verduidelijkt wie het recht heeft dat te doen. Met BGL, PFA en de Commissie ben ik van mening dat deze voorafgaande vraag bevestigend moet worden beantwoord.

41. De regeling extern douanevervoer onder dekking van het carnet TIR geeft de bevoegde douaneautoriteiten immers de zekerheid dat de verschuldigde heffingen en rechten worden betaald door een garant staande organisatie, ingeval de houder van het carnet TIR niet betaalt. De bevoegde douaneautoriteiten zijn in beginsel de autoriteiten van de plaats waar de onregelmatigheid is begaan, tenzij het niet mogelijk is deze plaats vast te stellen, in welk geval de autoriteiten die de onregelmatigheid hebben vastgesteld bevoegd zijn. Wanneer dus wordt aangetoond dat de onregelmatigheid is begaan in een andere lidstaat dan degene die de invorderingsprocedure heeft ingesteld, kan deze procedure wegens onbevoegdheid van de invorderende autoriteiten niet worden voortgezet. Anders gezegd, het bewijs van de plaats van de onregelmatigheid kan worden aangevoerd als verweer. Artikel 454, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 2454/93, dat in dit soort verweer voorziet, kan alleen zijn volle werking hebben wanneer zowel de garant staande organisatie als de houder van het carnet TIR dit verweer kunnen opwerpen. De garant staande organisatie is immers met de houder van het carnet TIR „hoofdelijk en gezamenlijk" aansprakelijk voor de betaling van de gevorderde bedragen.[17] Bovendien moet deze organisatie beschikken over dezelfde verweren als de houder van het carnet TIR. Daarvoor pleit het

17 — Zie artikel 8, lid 1, tweede zin, van de TIR-overeenkomst.

beginsel van procedurele gelijkheid van de partijen. [18] De garant staande organisatie heeft dan ook, net als de houder van het carnet TIR, het recht om te bewijzen waar de onregelmatigheid is begaan.

42. Deze conclusie dringt zich des te meer op, gelet op de aard van het vermoeden van bevoegdheid van de douaneautoriteiten die de betrokken onregelmatigheid hebben vastgesteld. Het gaat immers om een weerlegbaar vermoeden, dat wil zeggen dat het door het bewijs van het tegendeel kan worden weerlegd. Indien deze mogelijkheid voorbehouden was aan de houder van het carnet TIR, met uitsluiting van de garant staande organisatie zou dat betekenen dat de mogelijkheid om het betrokken vermoeden te weerleggen in talrijke gevallen uitgesloten is. Uit het rapport van het Europees parlement over het communautaire douanevervoer van 20 februari 1997 (hierna: „onderzoeksrapport") blijkt immers dat de garant staande organisaties zeer vaak aansprakelijk worden gesteld. [19] Dit geldt ook voor het extern douanevervoer onder dekking van het carnet TIR. Dit weerlegbaar vermoeden zou aldus grotendeels onweerlegbaar worden, wat in strijd zou zijn met verordening nr. 2454/93.

43. Men moet derhalve ervan uitgaan dat de garant staande organisatie in beginsel het recht heeft te bewijzen waar de onregelmatigheid is begaan. Bovendien is de uitoefening van dit recht mijns inziens noodzakelijkerwijze onderworpen aan een bindende termijn.

44. Aangezien voor de houder van het carnet TIR een bewijstermijn geldt, moet deze ook gelden voor de garant staande organisatie, vanwege het accessoire karakter van haar schuldvordering en het beginsel van procedurele gelijkheid van de partijen. Indien het de bedoeling van de gemeenschapswetgever was geweest de bewijstermijn niet te doen gelden voor de garant staande organisatie, zou hij dit bovendien waarschijnlijk hebben gepreciseerd. Hij heeft dat evenwel niet gedaan, want artikel 454, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 2454/93 stelt voor dit recht het betrokken bewijs te leveren een bepaalde termijn, zonder hierbij onderscheid te maken tussen de niet nader genoemde rechthebbenden.

45. Is deze termijn van toepassing in het kader van een gerechtelijke procedure? Deze vraag wordt in algemene zin gesteld door de verwijzende rechter voor het geval dat een lidstaat de garant staande organisatie dagvaardt tot betaling van douanerechten, en deze wil bewijzen dat de plaats waar de overtreding of onregelmatigheid daadwerkelijk is begaan, in een andere lidstaat ligt. De verwijzende rechter neigt naar de opvatting dat de termijn van verordening nr. 2454/93 uitsluitend van

18 — Het beginsel van procedurele gelijkheid van de partijen draagt bij aan de waarborging van een eerlijk proces in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Dit beginsel dient als algemeen beginsel van gemeenschapsrecht in elke procedure, zelfs een administratieve, in acht te worden genomen (zie de conclusie van advocaat-generaal Darmon in de zaak Al-Jubail Fertillizer/Raad [arrest van 27 juni 1991, C-49/88, Jurispr. blz. I-3187]). Wat geldt voor de partijen in één en dezelfde procedure, moet mijns inziens ook gelden voor de partijen in twee verschillende procedures, zoals blijkbaar hier het geval is (het HZA heeft een administratieve invorderingsprocedure ingesteld tegen de houder van het carnet TIR en vervolgens een gerechtelijke procedure tegen de organisatie die zich garant heeft gesteld).

19 — Zie met name punt 1.1.5.

toepassing is op „buitengerechtelijk" bewijs.[20] Ik deel deze opvatting.

46. Mijns inziens moet de vraag naar de bewijstermijn worden onderzocht in het licht van het beginsel van procesautonomie. Volgens vaste rechtspraak[21] is het namelijk, bij ontbreken van een communautaire regeling ter zake, een aangelegenheid van de interne rechtsorde van elke lidstaat om de bevoegde rechter aan te wijzen en de procedurevoorschriften vast te stellen voor rechtsvorderingen ter verzekering van de bescherming van de rechten die de justitiabelen aan de rechtstreekse werking van het gemeenschapsrecht ontlenen, met dien verstande evenwel dat deze regels niet ongunstiger mogen zijn dan die voor vergelijkbare vorderingen op basis van nationaal recht en de uitoefening van de door de communautaire rechtsorde verleende rechten in de praktijk niet onmogelijk mogen maken.

47. Verordening nr. 2454/93 bevat geen enkel voorschrift over de duur van de in het kader van een gerechtelijke procedure toepasselijke bewijstermijn. Zoals PFA terecht benadrukt[22], schrijft artikel 454, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 2454/93 immers voor dat „ten genoegen van de douaneautoriteiten het bewijs wordt geleverd" van de plaats van de onregelmatigheid. Het gebruik van deze uitdrukking wijst erop, dat deze voorschriften van toepassing zijn op buitengerechtelijk bewijs, omdat het bewijs moet worden beoordeeld door de douaneautoriteiten en niet door de rechter. Bovendien geeft artikel 11, lid 2, laatste zin, van de TIR-overeenkomst evenmin uitsluitsel, omdat deze bepaling betrekking heeft op de termijn voor de instelling van de vordering tot betaling nadat een gerechtelijke procedure is ingesteld, en niet op de termijn voor het bewijs van de plaats waar de onregelmatigheid is begaan. Uit het bovenstaande volgt dat de lidstaten vrij blijven de kwestie van de in het kader van een gerechtelijke procedure toepasselijke bewijstermijn te regelen, mits het gelijkwaardigheidsbeginsel en het effectiviteitsbeginsel in acht worden genomen. Welke concrete gevolgtrekkingen kunnen uit deze analyse worden gemaakt? Mijns inziens moeten verscheidene gevallen worden onderscheiden.

48. Een eerste denkbeeldige situatie is dat de douaneautoriteiten van meet af aan een gerechtelijke invorderingsprocedure hebben ingesteld tegen de garant staande organisatie, dus zonder eerst tegen die organisatie een administratieve procedure te hebben ingesteld. Op grond van de door de verwijzende rechter uiteengezette feiten ga ik ervan uit dat het hoofdgeding binnen deze categorie valt. In een dergelijke situatie heeft de garant staande organisatie nog niet kunnen bewijzen waar de overtreding is begaan. Zij kan zich daar immers in dit geval pas op beroepen vanaf het moment dat zij is gedagvaard. Dat is overigens de reden waarom de garant staande organisatie in het onderhavige hoofdgeding pas op 8 mei 1996 dit bewijs heeft aangevoerd,

20 — Zie verwijzingsbeschikking (blz. 11).

21 — Zie dienaangaande met name arresten van 16 december 1976, Rewe (33/76, Jurispr. blz. 1989, punten 5 en 6) en Comet (45/76, Jurispr. blz. 2043, punt 13); 28 september 1994, Fisscher (C-128/93, Jurispr. blz. I-4583, punt 39); 6 december 1994, Johnson (C-410/92, Jurispr. blz. I-5483, punt 21); 11 december 1997, Magorrian en Cunningham (C-246/96, Jurispr. blz. I-7153, punt 37), en 16 mei 2000, Preston e.a. (C-78/98, Jurispr. blz. I-3201, punt 31).

22 — Zie de schriftelijke opmerkingen van PFA (punt 53).

dus enkele maanden na de dagvaarding in februari 1996. Ik ben van mening dat onder dergelijke omstandigheden de bewijstermijn van artikel 454, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 2454/93 niet van toepassing is. Het mag dan wel onontbeerlijk zijn, gelet op het algemene rechtszekerheidsbeginsel, om voor de instelling van een gerechtelijke procedure, bepaalde termijnen vast te stellen om te voorkomen dat een afgehandelde situatie oneindig ter discussie gesteld kan worden [23], maar dit is volkomen overbodig voor het aanvoeren van bewijzen — als verweer — in een gerechtelijke procedure die onder de controle van de rechter volgens haar eigen ritme verloopt. Overigens pleiten ook de beginselen van de eerbiediging van de rechten van de verdediging en van een doeltreffende rechtsbescherming daarvoor.

49. Een tweede denkbeeldige situatie is dat de douaneautoriteiten tegen de garant staande organisatie een gerechtelijke invorderingsprocedure hebben ingesteld vóór het verstrijken van de in het kader van de betrokken administratieve procedure toepasselijke bewijstermijn van één jaar. In dat geval behoudt de garant staande organisatie het recht om het litigieuze bewijs te leveren. Om de zojuist uiteengezette redenen kan zij dat doen zonder acht te hoeven slaan op de termijn van verordening nr. 2454/93, niet omdat die voorheen toepasselijke termijn is opgeschort of verlengd, maar omdat zij gewoonweg niet meer op haar van toepassing is. Met andere woorden, het verstrijken van de in het kader van de administratieve procedure toepasselijke bewijstermijn van één jaar kan de garant staande organisatie niet worden tegengeworpen, en dit ongeacht hoever de gerechtelijke procedure gevorderd is.

50. Een derde denkbeeldige situatie is dat de douaneautoriteiten ná het verstrijken van de in het kader van de betrokken administratieve procedure toepasselijke bewijstermijn van één jaar een gerechtelijke invorderingsprocedure hebben ingesteld tegen de garant staande organisatie. In dat geval moeten twee situaties worden onderscheiden. Ten eerste, indien de garant staande organisatie tijdens de administratieve procedure — binnen de toegestane termijn — het betrokken bewijs heeft aangevoerd maar dit bewijs de douaneautoriteiten niet heeft overtuigd, heeft de garant staande organisatie het recht dit opnieuw aan te voeren voor de rechter en hoeft zij daarvoor geen nieuwe termijn in acht te nemen. Anders gezegd, het verstrijken van de in het kader van de administratieve procedure toepasselijke bewijstermijn kan niet worden tegengeworpen aan de garant staande organisatie. Aan de rechter zullen dus alle punten worden voorgelegd waarover in de administratieve procedure discussie bestond tussen de douaneautoriteiten en de garant staande organisatie. Indien de garant staande organisatie daarentegen in de administratieve procedure niet — binnen de toegestane termijn — dit bewijs heeft aangevoerd, kan zij dit ook niet meer in de gerechtelijke procedure. Anders

23 — Volgens vaste rechtspraak beantwoordt de vaststelling van redelijke beroepstermijnen in de vorm van vervaltermijnen aan het met de procesautonomie samenhangende effectiviteitsbeginsel, daar zij een toepassing vormt van het fundamentele beginsel van rechtszekerheid. Zie dienaangaande arresten van 10 juli 1997, Palmisani (C-261/95, Jurispr. blz. I-4025, punt 28), en Preston e.a., reeds aangehaald (punt 33).

bestaat het gevaar dat te kwader trouw gebruikte vertragingstactieken worden aangemoedigd. Met andere woorden, alleen in dit geval is het mogelijk om voor de rechter het verstrijken van de in de voorafgaande administratieve procedure toepasselijke termijn tegen te werpen aan de garant staande organisatie. Het betrokken bewijs moet dus niet-ontvankelijk verklaard worden.

51. Ik geef het Hof derhalve in overweging op vraag 1, sub a, te antwoorden dat artikel 454, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 2454/93 aldus moet worden uitgelegd, dat de termijn voor het bewijs van de plaats waar de onregelmatigheid is begaan, alleen van toepassing is op de levering van dit bewijs in de administratieve invorderingsprocedure en niet in een gerechtelijke procedure. Ik geef het Hof ook in overweging vast te stellen, dat het verstrijken van de termijn evenwel kan worden tegengeworpen aan de garant staande organisatie, wanneer zij dit bewijs in een gerechtelijke procedure aanvoert en dit in de voorafgaande administratieve procedure niet binnen de toegestane termijn heeft gedaan, en dat in dat geval het betrokken bewijs niet-ontvankelijk is.

c) De aanvang van de bewijstermijn

52. Na de voorgaande overwegingen lijkt het me nuttig te preciseren wanneer de bewijstermijn van één jaar van verordening nr. 2454/93 (bij niet-zuivering of zuivering onder voorbehoud) begint te lopen.

53. Uit artikel 454, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 2454/93 zou kunnen worden opgemaakt, dat dit artikel met betrekking tot de duur van de bewijstermijn en de aanvang ervan verwijst naar artikel 11, lid 1, van de TIR-overeenkomst. Uit artikel 11, lid 1, juncto lid 2, van de TIR-overeenkomst zou verder kunnen worden afgeleid, dat de bewijstermijn aanvangt op de datum van de kennisgeving van niet-zuivering of zuivering onder voorbehoud.[24] Mijns inziens moet deze uitlegging evenwel worden verworpen, omdat zij strijdig is met het fundamentele beginsel van eerbiediging van de rechten van de verdediging.

54. Volgens vaste rechtspraak van het Hof vereist dit fundamentele beginsel immers, ook wanneer er geen specifieke procedurevoorschriften zijn, dat degene tegen wie een voor hem nadelige maatregel kan worden genomen, de gelegenheid krijgt om zijn standpunt naar behoren kenbaar te maken.[25]

24 — Zie verwijzingsbeschikking (blz. 12).

25 — Zie met name arresten van 27 oktober 1977, Moli/Commissie (121/76, Jurispr. blz. 1971, punt 20); 17 oktober 1989, Dow Benelux/Commissie (85/87, Jurispr. blz. 3137), en 21 maart 1990, België/Commissie (C-142/87, Jurispr. blz. I-959, punt 46). Zie meer recentelijk arresten Al-Jubail Fertilizer/Raad, reeds aangehaald (punten 15 e.v.), en 21 september 2000, Mediocurso/Commissie (C-462/98, Jurispr. blz. I-7183, punt 43).

55. Welke betekenis heeft dit fundamentele beginsel in het kader van de bij verordening nr. 2454/93 ingevoerde procedure? Artikel 454, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 2454/93 bepaalt uitdrukkelijk dat de plaats van de betrokken onregelmatigheid kan worden bewezen. Zoals ik reeds heb aangegeven, wordt dit bewijs aangevoerd als verweer. De persoon tegen wie een vordering tot betaling wordt ingesteld kan dit verweermiddel natuurlijk pas opwerpen wanneer hij daadwerkelijk kennis heeft genomen van deze vordering, op voorwaarde dat op dat moment de daarvoor vastgestelde termijn nog niet is verstreken.

56. Wat zou de situatie zijn wanneer de — in het kader van een administratieve procedure toepasselijke — bewijstermijn aanvangt op de datum van de kennisgeving van de niet-zuivering of zuivering onder voorbehoud van het carnet TIR? De garant staande organisatie zou zeer waarschijnlijk niet meer in staat zijn om bovenbedoeld bewijs aan te voeren. Artikel 11, lid 2, eerste zin, van de TIR-overeenkomst bepaalt immers, dat de vordering tot betaling op zijn vroegst drie maanden en uiterlijk twee jaar na de bovengenoemde kennisgeving moet worden gericht aan de garant staande organisatie. Indien de bewijstermijn aanving op de datum van de kennisgeving, zou deze termijn dus al verstreken kunnen zijn voordat de garant staande organisatie nog maar kennis heeft genomen van de aan haar gerichte vordering tot betaling. Men zou zich zelfs kunnen voorstellen dat de douaneautoriteiten wachten tot het laatste moment, dus bijna twee jaar na de kennisgeving van de onregelmatigheid, om een vordering tot betaling te richten aan de garant staande organisatie. In dat geval zou de bewijstermijn voor de garant staande organisatie reeds bijna een jaar zijn verstreken. Zij zou dus in de administratieve procedure dat bewijs niet kunnen aanvoeren. Zij zou dit weliswaar eventueel later in het kader van een gerechtelijke procedure kunnen doen, zonder dat haar, in overeenstemming met het beginsel van de eerbiediging van de rechten van de verdediging, het verstrijken van de bewijstermijn, waarvan zij geen gebruik heeft kunnen maken, wordt tegengeworpen. Toch zou een dergelijke situatie onverenigbaar zijn met het in een administratieve procedure geldende beginsel van eerbiediging van de rechten van de verdediging.

57. Bovendien zou deze manier om de — in het kader van een administratieve procedure toepasselijke — bewijstermijn te berekenen de innende douaneautoriteiten de mogelijkheid geven om zich te wapenen tegen het risico, dat zij onbevoegd worden verklaard vanwege het bewijs dat de betrokken onregelmatigheid in een andere lidstaat is begaan, althans wanneer deze kwestie niet voor een rechter is gebracht. Hierdoor zou uiteindelijk de aard van het bevoegdheidsvermoeden, waarop de invorderingsprocedure van verordening nr. 2454/93 berust, veranderen aangezien dit weerlegbare vermoeden haast onweerlegbaar zou worden.

58. Mijns inziens moet de bewijstermijn van één jaar dus aanvangen op de datum waarop degene die het bewijs mag leveren, kennis heeft genomen van de aan hem gerichte vordering tot betaling. Dat is overigens wat is bepaald in verordening nr. 2787/2000 [26], die na de feiten van deze zaak van toepassing werd.

59. Deze conclusie is niet strijdig met de formulering van artikel 454, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 2454/93, omdat in deze bepaling weliswaar duidelijk wordt verwezen naar de duur van de termijn, maar er twijfel bestaat met betrekking tot de aanvang daarvan. Indien deze verwijzing ook de aanvang van de termijn zou betreffen, hetgeen in het licht van het fundamentele beginsel van eerbiediging van de rechten van de verdediging juridisch betwistbaar zou zijn, is het mijns inziens niet nodig [27], gezien de feiten van het hoofdgeding (zie punt 48 van deze conclusie), om deze bepalingen ongeldig te verklaren. Bovendien heeft verordening nr. 2787/2000 de betrokken bepalingen aldus verduidelijkt, dat zij met dit beginsel in overeenstemming zijn.

26 — Artikel 454, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 2454/93, zoals gewijzigd bij verordening nr. 2787/2000, verwijst naar artikel 455, lid 2, dat zelf weer verwijst naar artikel 11, lid 3, van de TIR-overeenkomst. Beide daar genoemde termijnen vangen aan op de datum waarop de vordering tot betaling is gericht aan de garant staande organisatie.

27 — Anders dan in de zaak Distillerie Fratelli Cipriani (arrest van 12 december 2002, C-395/00, Jurispr. blz. I-11877), over richtlijn 92/12/EEG van de Raad van 25 februari 1992 betreffende de algemene regeling voor accijnsproducten, het voorhanden hebben en het verkeer daarvan en de controles daarop (PB L 76, blz. 1).

B — *De vraag of er een onderzoeksplicht rust op de lidstaat die de invorderingsprocedure instelt*

60. Met zijn vraag 2, sub b, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de lidstaat die een onregelmatigheid vaststelt, tegenover de garant staande organisatie gehouden is om te onderzoeken waar deze onregelmatigheid is begaan en wie de hoofdschuldenaar van de douanerechten is, door een andere lidstaat om administratieve bijstand bij de opheldering van de feiten te verzoeken. Indien deze vraag bevestigend wordt beantwoord, wenst de verwijzende rechter te vernemen, wat de juridische status van een dergelijke onderzoeksplicht is. Ik zal deze vragen tegelijkertijd behandelen.

1. De argumenten van partijen

61. BGL en PFA betogen dat de lidstaat die een onregelmatigheid heeft vastgesteld, een onderzoeksplicht heeft. Daartoe voeren zij aan dat in artikel 454, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 2454/93 een vermoeden van bevoegdheid is geformuleerd ten gunste van de lidstaat die de onregelmatigheid heeft vastgesteld. Dit vermoeden wijkt af van het beginsel dat de lidstaat waarin de onregelmatigheid is begaan bevoegd is, zoals is bepaald in artikel 454, lid 2, van

verordening nr. 2454/93 en artikel 215 van verordening nr. 2913/92. Bovendien biedt verordening nr. 1468/81 [28], in de ten tijde van de feiten geldende versie, de lidstaten de benodigde middelen om ter vervulling van hun onderzoeksplicht samen te werken. De lidstaat moet dus bewijzen dat hij aan deze plicht heeft voldaan, en indien dat niet het geval is, moet het vermoeden van bevoegdheid van deze lidstaat terzijde worden gesteld.

62. In tegenstelling tot BGL en PFA sluiten het HZA en de Duitse regering het bestaan van een dergelijke onderzoeksplicht uit. Zij benadrukken met name dat de invoering van een onderzoeksplicht zou neerkomen op een omkering van de bewijslast met betrekking tot de plaats van de onregelmatigheid, die rust op de garant staande organisatie of op de hoofdschuldenaar.

63. De Commissie sluit eveneens het bestaan van een onderzoeksplicht uit. Zij benadrukt dat de bewijslast met betrekking tot de plaats van de onregelmatigheid in hoofdzaak op de marktdeelnemers rust en niet op de lidstaten. Bovendien is zij van mening dat verordening nr. 1468/81 enkel de coördinatie van het optreden van de douaneautoriteiten vergemakkelijkt om de eigen middelen van de Gemeenschap te vrijwaren en niet om marktdeelnemers in staat te stellen onder hun verplichtingen uit te komen.

2. Beoordeling

64. Mijns inziens moet artikel 454 van verordening nr. 2454/93 aldus worden uitgelegd, dat de lidstaat die een onregelmatigheid vaststelt, niet verplicht is om te onderzoeken waar deze onregelmatigheid is begaan of wie de schuldenaren zijn van de douanerechten. Deze uitlegging is gebaseerd op zowel de formulering van de betrokken bepalingen als de bedoeling van de gemeenschapswetgever.

65. Wat de formulering van artikel 454 van verordening nr. 2454/93 betreft, moet worden vastgesteld dat dit artikel geen voorschrift van die strekking bevat.

66. In tegenstelling tot wat BGL en PFA betogen, kan immers geen onderzoeksplicht worden afgeleid uit artikel 454, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 2454/93, dat betrekking heeft op het geval dat „niet mogelijk is te bepalen op welk grondgebied de overtreding of onregelmatigheid is begaan". Deze formulering heeft enkel betrekking op de feitelijke omstandigheden waaronder het vermoeden van bevoegdheid van de lidstaat die de onregelmatigheid heeft vastgesteld, kan spelen. Zij impliceert niet dat deze onmogelijkheid moet worden

28 — PB L 144, blz. 1.

vastgesteld in het kader van een — vruchteloos — onderzoek om de plaats van de onregelmatigheid te vinden door middel van de identificatie van de schuldenaren van de douanerechten, noch dat dit onderzoek door de betrokken douaneautoriteiten moet worden ingesteld. De tegengestelde opvatting zou in de praktijk neerkomen op de uitvoering van een nieuwe reden waarom de invorderingsprocedure tegen de garant staande organisatie onregelmatig kan zijn, bovenop die welke zijn vastgelegd in artikel 11, leden 1 en 2, van de TIR-overeenkomst, waarnaar artikel 454, lid 1, van verordening nr. 2454/93 verwijst. Deze zienswijze stemt overeen met de conclusie waartoe het Hof is gekomen in zijn arrest van 14 november 2002, SPKR [29], met betrekking tot de bepalingen van deze verordening betreffende het communautair douanevervoer (artikel 378, lid 1).

67. In tegenstelling tot wat BGL en PFA betogen, kan het bestaan van een onderzoeksplicht voor de betrokken lidstaat ook niet worden afgeleid uit artikel 454, lid 3, laatste alinea, van verordening nr. 2454/93, op grond waarvan „de douaneadministraties van de lidstaten [...] de nodige maatregelen [nemen] om overtredingen en onregelmatigheden tegen te gaan en daar doeltreffende sancties op te stellen". Deze bepaling legt de lidstaten immers enkel een verplichting op om de nodige ijver aan de dag te leggen om het bestaan van een overtreding of onregelmatigheid vast te stellen [30] en dienvolgens een invorderingsprocedure in te stellen. Zij houdt niet in dat de lidstaten die een onregelmatigheid vaststellen pas een invorderingsprocedure mogen instellen, wanneer zij zich op grond van een onderzoek ervan hebben overtuigd dat de plaats waar deze onregelmatigheid is begaan, niet kan worden vastgesteld.

68. De tegengestelde opvatting zou er overigens toe leiden dat aan deze bepaling in strijd met de bedoeling van de gemeenschapswetgever haar praktisch nut wordt ontnomen. Het wachten op de uitkomst van een — dikwijls vruchteloos [31] — onderzoek naar de plaats van de onregelmatigheid vertraagt enkel de bestrijding en de bestraffing daarvan, in strijd met de door de genoemde bepaling opgelegde verplichting van de lidstaten om de nodige ijver aan de dag te leggen. Bovendien kan dit ertoe leiden dat de invorderingsactie verjaart en de onregelmatigheid dus ongestraft blijft. Dat is precies de reden voor de

29 — C-112/01, Jurispr. blz. I-10655 (punt 35).

30 — Deze vaststelling vloeit over het algemeen voort uit het antwoord van het douanekantoor van bestemming op een opsporingsverzoek van het douanekantoor van vertrek. Op grond van dit antwoord kan het bestaan worden bevestigd van een onregelmatigheid die op dat moment slechts werd vermoed omdat het douanekantoor van vertrek geen strook nr. 2 had ontvangen van het douanekantoor van bestemming.

31 — Zoals advocaat-generaal Mischo in zijn conclusie in de zaak Met-Trans en Sagpol, reeds aangehaald, heeft uiteengezet, is het voor een overheidsinstantie erg moeilijk om het bewijs te leveren van de plaats van een overtreding die men — per definitie — voor haar heeft verborgen (punten 103 en 104). Deze moeilijkheid heeft met name te maken met het feit dat deze overtreding of onregelmatigheid deel uitmaakt van het verschijnsel van de georganiseerde criminaliteit (zie punten 3.3.1, 3.3.4 en 3.3.6 van het reeds aangehaalde onderzoeksrapport). Sigaretten zijn een geliefd doelwit van dit soort criminaliteit, omdat zij eenvoudig te verwerken zijn en de accijnzen hoog zijn (zie punten 1.1.5 en 4.2.1.4 van het onderzoeksrapport).

invoering van het vermoeden van bevoegdheid ten gunste van de lidstaat die de onregelmatigheid vaststelt. Dit vermoeden kan niet terzijde worden gesteld omdat de lidstaat die een onregelmatigheid heeft vastgesteld, niet heeft voldaan aan een vermeende verplichting om te onderzoeken waar die is begaan. Anders zou elke invorderingsprocedure onmogelijk worden, wat in strijd zou zijn met de belangen van de Gemeenschap.

69. In dit verband moet worden herinnerd aan hetgeen het Hof in het reeds aangehaalde arrest Met-Trans en Sagpol heeft verklaard. Het Hof heeft namelijk in punt 37 vastgesteld „dat de compensatieregeling als bedoeld in artikel 454, lid 3, derde en vierde alinea, van verordening nr. 2454/93, een methode invoert ter administratieve vereenvoudiging en invordering van de rechten en andere heffingen in gevallen waarin de onzekerheid over de plaats waar onregelmatigheden of overtredingen van de douanebepalingen zijn begaan, het verlies van alle verschuldigde bedragen dreigt mee te brengen. Daartoe is bepaald dat, wanneer niet met zekerheid kan worden vastgesteld op het grondgebied van welke lidstaat de overtreding is begaan, voorlopig wordt uitgegaan van het vermoeden dat de lidstaat op wiens grondgebied de overtreding of de onregelmatigheid is vastgesteld, bevoegd is. Wanneer later komt vast te staan dat de eerste lidstaat bevoegd is, verdwijnt het vermoeden ten gunste van de tweede staat en geschiedt tussen beide lidstaten een compensatie waardoor wordt vermeden, dat de eerste lidstaat wegens verjaring de rechten en andere heffingen niet meer zou kunnen invorderen."

70. Dankzij dit vermoeden van bevoegdheid kunnen de verschillende bij het TIR-vervoer betrokken belangen met elkaar worden verzoend. Dat geldt voor de belangen van de Gemeenschap, aangezien de rechten en heffingen die haar als eigen middelen toekomen, naar behoren kunnen worden ingevorderd in het geval van een onregelmatigheid die een eind maakt aan de voorkeursregeling van het externe douanevervoer. Het geldt ook voor de lidstaten die een onregelmatigheid vaststellen, aangezien zij nationale rechten en heffingen kunnen innen ter gelegenheid van de invorderingsprocedure die bestemd is om de belangen van de Gemeenschap te vrijwaren. Het geldt ook voor de lidstaten op het grondgebied waarvan de onregelmatigheid blijkt te zijn begaan, want zij kunnen in dat geval de betrokken nationale heffingen innen. Ten slotte geldt het voor de marktdeelnemers, of zij nu de gebruikers zijn, dat wil zeggen de begunstigden van deze voorkeursregeling, die de handel vergemakkelijkt, of de garant staande organisaties. Enerzijds kunnen zij zich verzetten tegen de invorderingsprocedure die is ingesteld door de lidstaat die de onregelmatigheid heeft vastgesteld, door — binnen een bepaalde termijn — te bewijzen dat deze onregelmatigheid is begaan in een andere lidstaat, waar de heffingen lager zijn, in welk geval enkel deze andere lidstaat een vordering tegen hen kan instellen. Anderzijds kunnen zij terugbetaald krijgen wat zij teveel betaald hebben aan nationale rechten en heffingen, door dit bewijs op een later tijdstip te leveren. In tegenstelling tot wat BGL ter terechtzitting heeft betoogd, volgt

immers uit artikel 457 van verordening nr. 2454/93, dat de garant staande organisaties aansprakelijk zijn tegenover de douaneautoriteiten van elke lidstaat waarin in de loop van het TIR-vervoer doorvoer heeft plaatsgevonden, en niet enkel tegenover de douaneautoriteiten van de lidstaat die hen heeft erkend. Deze voorschriften kunnen niet terzijde worden gesteld door een eenvoudige borgtocht die geen kracht van wet heeft. [32] De garant staande organisaties hebben er dus belang bij dat zij voor betaling worden aangesproken door de douaneautoriteiten van een lidstaat die lagere heffingen toepast dan de lidstaat die de onregelmatigheid heeft vastgesteld, en het overschot terugbetaald te krijgen.

71. Mijns inziens zou de invoering van een onderzoeksplicht voor de lidstaat die de onregelmatigheid heeft vastgesteld, de algemene opzet van het stelsel aantasten, dat is gebaseerd op een evenwichtig compromis dat tot doel heeft de betrokken belangen te verzoenen.

72. Deze overwegingen gelden voor de onderzoeksplicht, zowel met betrekking tot de plaats waar de onregelmatigheid is begaan als met betrekking tot de identiteit van de schuldenaren van de douanerechten, aangezien deze twee gegevens met elkaar in nauw verband staan. De ervaring toont immers aan dat de vaststelling van de identiteit van de houder of de gebruiker van het carnet TIR (dus de vervoersonderneming of in voorkomend geval de chauffeur) nuttige informatie kan opleveren voor de vaststelling van de plaats waar de onregelmatigheid is begaan. Nu de lidstaten niet verplicht zijn te onderzoeken waar deze plaats zich bevindt, hoeven zij ook niet te onderzoeken wie de schuldenaren van de douanerechten zijn. Het is daarentegen logisch dat deze taak wordt toevertrouwd aan de garant staande organisaties, want zij kunnen zich bij de afgifte van het carnet TIR ervan vergewissen wie de houder en de gebruiker is. [33] Deze verantwoordelijkheid is het noodzakelijke verlengstuk van de betalingsgarantie die zij geven door de afgifte van het carnet TIR. De garant staande organisaties hebben er bovendien belang bij de identiteit van de betrokken personen te kennen, want daardoor kunnen zij met name makkelijker bewijzen waar de onregelmatigheid, die door hun borgtocht wordt gedekt, is begaan.

32 — Deze overwegingen komen overeen met die van het Hof in het arrest Met-Trans en Sagpol, reeds aangehaald, met betrekking tot een administratieve overeenkomst tussen de lidstaten die voorziet in een kortere bewijstermijn dan verordening nr. 2454/93 (punt 48).

33 — Thans hoeft de vaststelling van de identiteit van de houder en de gebruiker van het carnet TIR geen problemen meer op te leveren. Sinds 17 februari 1999, de dag dat bijlage 9 bij de TIR-overeenkomst in werking is getreden, dienen personen die TIR-vervoer willen verrichten, immers een vergunning te krijgen van de douaneautoriteiten. Deze vergunning is afhankelijk van bepaalde voorwaarden, met name dat zij niet zijn veroordeeld voor ernstige of herhaalde overtredingen van douane- of belastingwetgeving. De garant staande organisaties mogen de carnets TIR alleen afgeven aan personen die houder zijn van een dergelijke vergunning. Op grond van een aanbeveling van het comité van beheer van de TIR-overeenkomst, die op 20 oktober 2000 is vastgesteld en op 1 april 2001 in werking is getreden in afwachting van de inwerkingtreding van de volgende wijziging van de TIR-overeenkomst, wordt tijdens de vergunningsprocedure door de douaneautoriteiten een individueel identificatienummer toegekend, dat onder toezicht van de garant staande organisaties samen met de naam en het adres van de betrokken personen op het carnet TIR wordt aangebracht.

73. Ik geef het Hof daarom in overweging op vraag 2, sub a, te antwoorden dat artikel 454, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 2454/93 aldus moet worden uitgelegd, dat de lidstaat die een overtreding of onregelmatigheid vaststelt, niet is gehouden te onderzoeken waar de overtreding of onregelmatigheid daadwerkelijk is begaan of wie de schuldenaren van de douanerechten zijn.

74. Aangezien deze vraag ontkennend wordt beantwoord, behoeft vraag 2, sub b, niet meer te worden beantwoord.

VI — Conclusie

75. Mitsdien geef ik het Hof in overweging, de prejudiciële vragen van het Bundesgerichtshof te beantwoorden als volgt:

„1) Artikel 454, lid 3, eerste alinea, van verordening (EEG) nr. 2454/93 houdende vaststelling van enkele bepalingen ter uitvoering van verordening (EEG) nr. 2913/92 van de Raad tot vaststelling van het communautair douanewetboek moet aldus worden uitgelegd dat bij niet-zuivering of zuivering onder voorbehoud van het carnet TIR de termijn waarbinnen de organisatie die zich garant heeft gesteld het bewijs moet leveren van de plaats van de overtreding of de onregelmatigheid, één jaar bedraagt.

2) De voornoemde bepaling moet aldus worden uitgelegd, dat deze termijn alleen van toepassing is op de levering van het bewijs in de administratieve invorderingsprocedure en niet in een gerechtelijke procedure. Het verstrijken van de termijn kan evenwel worden tegengeworpen aan de organisatie die zich garant heeft gesteld, wanneer zij dit bewijs in een gerechtelijke procedure aanvoert en dit in de voorafgaande administratieve procedure niet binnen de toegestane termijn heeft gedaan. In dat geval is het betrokken bewijs niet-ontvankelijk.

3) De bewijstermijn van één jaar, die van toepassing is in het kader van een administratieve procedure en die — in het voornoemde geval — in het kader van een gerechtelijke procedure kan worden ingeroepen, vangt aan met de ontvangst van de vordering tot betaling door degene aan wie deze is gericht.

4) Artikel 454, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 2454/93 moet aldus worden uitgelegd, dat de lidstaat die een overtreding of onregelmatigheid vaststelt, niet is gehouden te onderzoeken waar de overtreding of onregelmatigheid daadwerkelijk is begaan of wie de schuldenaren van de douanerechten zijn."