FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT PHILLIPPE LÉGER

föredraget den 14 januari 2003 [1]

I — Inledning

1. Bundesgerichtshof (Tyskland) har ställt flera frågor till domstolen om tolkningen av artiklarna 454 och 455 i kommissionens förordning (EEG) nr 2454/93 av den 2 juli 1993 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EEG) nr 2913/92 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen. [2]

2. Dessa frågor har uppkommit i en tvist mellan Hauptzollamt Friedrichshafen (den tyska tullmyndigheten, nedan kallad HZA) och Bundesverband Güterkraftverkehr und Logistik eV (BGL) (nedan kallad BGL), en sammanslutning bildad enligt tysk rätt och godkänd som garanterande sammanslutning. Tvisten avser uppbörd av tullar och andra avgifter vid import av varor som omfattas av förfarandet för extern transitering och som transporteras med en carnet för internationell vägtransport (nedan kallad TIR-carnet) i enlighet med det system som införts genom Tullkonventionen om internationell transport av gods upptaget i TIR-carnet (nedan kallad TIR-konventionen) och som i allt väsentligt upprepas i förordning nr 2454/93.

II — Tillämpliga bestämmelser

A — *TIR-konventionen*

3. TIR-konventionen, som utarbetades under överinseende av Förenta nationernas ekonomiska kommission för Europa, undertecknades i Genève den 14 november 1975 och trädde i kraft 1978. Den har ändrats flera gånger. [3] Den har hittills 60 parter, varav Europeiska gemenskapen är en. [4]

4. TIR-konventionen syftar till att underlätta internationell transport av gods med vägfordon genom att förenkla och harmo-

1 — Originalspråk: franska.

2 — (EGT L 253, s. 1; svensk specialutgåva, område 2, volym 10, s. 1). Förordning nr 2913/92, av den 12 oktober 1992, har offentliggjorts i EGT L 302, s. 1; svensk specialutgåva, område 2, volym 16, s. 4.

3 — Den senaste versionen trädde i kraft den 17 februari 1999, alltså efter de faktiska omständigheterna i målet vid den nationella domstolen.

4 — Rådet anslöt sig till TIR-konventionen för gemenskapens räkning med stöd av rådets förordning (EEG) nr 2112/78 av den 25 juli 1978 (EGT L 252, s. 1; svensk specialutgåva, område 7, volym 2, s. 36).

nisera de administrativa formaliteterna i tullhänseende när gränser passeras. Det föreskrivs därför att varulaster som transporteras bara skall undersökas en gång av avgångstullkontoret, och att inga andra undersökningar av mellanliggande tullkontor eller bestämmelsetullkontor skall företas, om inte de sistnämnda misstänker en oegentlighet (artikel 5). Det föreskrivs dessutom att erläggande eller deposition av tullar och andra avgifter vid import eller export[5] ej skall krävas för dessa varor (artikel 4).

5. I gengäld uppställs tre krav i TIR-konventionen. För det första skall varorna transporteras i fordon eller containrar som garanterar tillräcklig säkerhet för att undvika att de förs bort eller byts ut under färden (artiklarna 12—14). För det andra skall dessa varor under hela transporten åtföljas av ett enhetligt transportdokument, TIR-carnet, som har utfärdats av avgångstullkontoret och som fungerar som referensdokument för att kontrollera att transporten har genomförts enligt föreskrifterna (artikel 3).[6] Slutligen skall betalning av tullar och andra avgifter som tullmyndigheterna kan kräva av en transportör delvis vara garanterad av en nationell sammanslutning som har bemyndigats till detta av avtalsparternas myndigheter (artikel 3). Denna garanti skall i sin tur täckas av Internationella vägtransportunionen (IRU) och av en försäkringsgrupp med säte i Schweiz.

6. Sedan TIR-förfarandets systematik har redovisats på detta sätt, bör nu de konkreta tillämpningsbestämmelserna beskrivas.

7. TIR-carneterna trycks av IRU och distribueras av de garanterande sammanslutningarna till transportörerna som på dessa anger en rad upplysningar, bland annat om de transporterade varorna. Varje TIR-carnet består av en uppsättning blankettblad i två exemplar (nr 1 och 2). I början av transporten kontrollerar tullkontoret lastningen — bland annat att den stämmer överens med de varor som har deklarerats i TIR-carneten — och förseglar den sedan. Det gör sedan en anteckning på det första bladet i TIR-carneten, som det har fått av användaren, river av exemplar nr 1, attesterar motsvarande talong och återlämnar carneten. När det genomresta territoriet lämnas kontrollerar det mellanliggande tullkontoret förseglingarna, river av exemplar nr 2, attesterar motsvarande talong och återlämnar TIR-carneten till användaren. Det översänder sedan exemplar nr 2 till avgångstullkontoret, som kontrollerar att det överensstämmer med exemplar nr 1. Om exemplar nr 2 inte har något förbehåll om TIR-operationens rättsenlighet, avslu-

5 — I artikel 1 b i TIR-konventionen förklaras att det handlar om "tullar och alla andra skatter, avgifter eller andra pålagor som uppbäres vid eller i samband med import eller export av varor; uttrycket omfattar dock ej avgifter och pålagor som begränsas till de ungefärliga kostnaderna för utförda tjänster".

6 — Det antal TIR-carneter som utfärdas varje år ökar ständigt, i synnerhet sedan 1989, med hänsyn till den ökade handeln mellan Öst- och Västeuropa. Hittills är detta antal nära 3 miljoner.

tas den enligt föreskrifterna på det genomresta territoriet. Om däremot exemplar nr 2 innehåller förbehåll eller om avgångstullkontoret inte har mottagit det, anses TIR-operationen inte ha genomförts enligt föreskrifterna på territoriet i fråga. Tullmyndigheterna på detta territorium har följaktligen rätt att kräva betalning av de tullar och andra avgifter som på grund av detta skall erläggas.

8. Detta förfarande upprepas i varje land som passeras, utom mellan gemenskapens medlemsstater, eftersom de utgör ett enda tullområde. I detta fall avslutas TIR-operationen enligt föreskrifterna när varorna i fråga har uppvisats vid bestämmelsetullkontoret, det vill säga utförselkontoret i gemenskapens tullområde, och när detta utan förbehåll meddelar avgångstullkontoret, det vill säga införselkontoret inom samma område, härom.

9. De garanterande sammanslutningarna kan åläggas att garantera betalningen av en del av de tullar och andra avgifter vid import eller export som skall betalas på grund av att TIR-operationen inte har genomförts enligt föreskrifterna.[7] Till denna summa kan läggas dröjsmålsränta. Den garanterande sammanslutningen är skyldig att solidariskt med de personer som är direkt ansvariga erlägga de ifrågavarande summorna. De behöriga tullmyndigheterna skall dock i så stor utsträckning som möjligt kräva betalning från den person eller de personer som är direkt ansvariga, innan de kräver den garanterande sammanslutningen. (artikel 8.1, 8.3 och 8.7 i TIR-konventionen).

10. En garanti från en garanterande sammanslutning får endast utkrävas av de tullmyndigheter hos vilka den är godkänd. Denna bestämmelse är dock inte tillämplig på förhållandena mellan gemenskapens medlemsstater. I detta fall är nämligen den garanterande sammanslutning som har utfärdat en TIR-carnet vid en avgång ensam ansvarig. Den kan hållas ansvarig av den avgångsmedlemsstat hos vilken den är godkänd eller av en annan medlemsstat om det skulle visa sig att oegentligheten har begåtts på denna medlemsstats territorium.[8]

11. Förfarandet för att utkräva ansvar av en garanterande sammanslutning fastställs i artikel 10.2 och artikel 11 i TIR-konventionen. Detta förfarande utgörs av följande tre delar.

12. För det första kan tullmyndigheterna inte längre utkräva ansvar av en garanterande sammanslutning när de har avstämp-

7 — Avtalsparterna i TIR-konventionen skall fastställa garantitak. De förklarande anmärkningarna till konventionen, vilka antogs på grundval av artikel 43 i denna, innehåller rekommendationer i det avseendet. De föreslagna garantitaken varierar beroende på godsets beskaffenhet och mängd. De högsta taken avser alkohol och tobak, bland annat med hänsyn till de höga tullar och andra avgifter som belastar dessa produkter.

8 — Se artikel 457.2 i förordning nr 2454/93.

lat en TIR-carnet utan förbehåll, om inte avstämplingsbeviset erhållits på ett oegentligt eller bedrägligt sätt (artikel 10.2 i TIR-konventionen).

13. För det andra är tullmyndigheterna, i motsatt fall när ansvar kan utkrävas av en garanterande sammanslutning, skyldiga att iaktta vissa formaliteter och vissa tidsfrister. I artikel 11.1 och 11.2 i TIR-konventionen föreskrivs följande:

"1. När en TIR-carnet ej avstämplats eller avstämplats med förbehåll, skall de behöriga myndigheterna ej ha rätt att kräva betalning av de belopp som nämnes i... artikel 8 såvida ej myndigheter inom en tid av ett år från den dag då TIR-carneten godtagits av dem skriftligen underrättat sammanslutningen om att avstämpling ej skett eller gjorts med förbehåll. Samma bestämmelse skall gälla när avstämplingsbeviset erhållits på ett oegentligt eller bedrägligt sätt, utom att tidsfristen då skall vara två år.

2. Betalning av belopp, som avses... skall krävas från den garanterande sammanslutningen tidigast tre månader efter den dag då sammanslutningen underrättades om att carneten ej avstämplats eller avstämplats med förbehåll eller att avstämplingsbeviset erhållits på ett oegentligt eller bedrägligt sätt och senast två år efter denna dag. I de fall som under ovannämnda tidsfrist av två år blir föremål för laga åtgärder skall emellertid betalning krävas inom ett år från den dag då domstolsutslaget vunnit laga kraft."

14. För det tredje begränsas följderna av det ovan beskrivna förfarandet för den berörda garanterande sammanslutningen av vissa tidsfrister. I artikel 11.3 i TIR-konventionen anges nämligen att "[d]en garanterande sammanslutningen skall ha en tidsfrist av tre månader från den dag då densamma krävdes på betalning för att erlägga de krävda beloppen. De erlagda beloppen skall återbetalas till sammanslutningen om det inom två år efter den dag, då betalning krävdes, styrkes på sätt som tullmyndigheterna finner tillfredsställande att någon oegentlighet ej ägt rum i anslutning till ifrågavarande transportoperation".

B — *Förordning nr 2454/93*

15. Enligt artikel 48 i TIR-konventionen har särskilda gemenskapsbestämmelser antagits för transporter som passerar genom gemenskapens tullområde. Dessa bestämmelser ingår i förordning nr 2454/93.

16. I artiklarna 454, 455 och 457 i förordning nr 2454/93 fastställs förfarandet för uppbärande av tullar och andra avgifter som skall tas ut.[9] Där återges i stora drag det förfarande som fastställs i TIR-konventionen. Dessa bestämmelser rör bland annat fastställandet av de nationella myndigheter som är behöriga att uppbära de summor som motsvarar de tullar och andra avgifter som skall tas ut.

17. Artikel 454 i förordning nr 2454/93 har följande lydelse:

"1. Denna artikel skall tillämpas utan att det påverkar de särskilda bestämmelserna i TIR-[konventionen] om de garanterade sammanslutningarnas ansvar vid användning av en TIR-carnet...

2. Om det upptäcks att en överträdelse eller oegentlighet har begåtts i en viss medlemsstat under eller i samband med en transport som genomförts med en TIR-carnet... skall den medlemsstaten uppbära tullar och andra avgifter som i förekommande fall skall tas ut i enlighet med gemenskapsbestämmelser eller nationella bestämmelser, utan att det påverkar eventuella straffrättsliga åtgärder.

3. Om det inte är möjligt att fastställa inom vilket territorium överträdelsen eller oegentligheten har begåtts, skall den anses ha blivit begången i den medlemsstat där den upptäcktes, såvida inte tullmyndigheterna på ett tillfredsställande sätt inom den period som anges i artikel 455.1 kan förses med bevis för att transporten har genomförts enligt föreskrifterna eller var överträdelsen eller oegentligheten faktiskt har begåtts.

Om inget bevis kan ges och denna överträdelse eller oegentlighet därför anses ha skett i den medlemsstat där den upptäcktes, skall den medlemsstaten uppbära tullar och andra avgifter för varorna i fråga i enlighet med gemenskapsbestämmelser eller nationella bestämmelser.

Om den medlemsstat där denna överträdelse eller oegentlighet faktiskt begicks fastställs vid ett senare tillfälle, skall de tullar och andra avgifter (med undantag av dem som uppburits enligt andra stycket som gemenskapens egna intäkter) som varorna är belagda med i den medlemsstaten återlämnas till denna av den medlemsstat som ursprungligen hade uppburit dem. I detta fall skall eventuella överskjutande belopp återbetalas till den person som ursprungligen betalade avgifterna.

9 — Den uppburna summan skall motsvara summan av tullar, punktskatter och mervärdesskatt. Den summa som avser tullar faller till 90 procent inom gemenskapens budget, och de återstående 10 procenten avser de indrivningskostnader som medlemsstaternas tullmyndigheter åsamkats. Den summa som avser punktskatter tillfaller i sin helhet den medlemsstat som har uppburit den. Den som avser mervärdesskatt tillfaller i huvudsak denna medlemsstat och, till en mindre del, gemenskapen.

Om summan av de tullar och andra avgifter som ursprungligen påförts och sedan återbetalats av den medlemsstat som hade uppburit dem är lägre än summan av de tullar och andra avgifter som skall betalas i den medlemsstat där överträdelsen eller oegentligheten faktiskt begicks, skall denna medlemsstat ta ut skillnaden i enlighet med gemenskapsbestämmelser och nationella bestämmelser.

Medlemsstaternas tullförvaltningar skall vidta nödvändiga åtgärder för att bekämpa alla överträdelser eller oegentligheter och beivra dem effektivt."

18. I artikel 455.1 och 455.2 i förordning nr 2454/93 föreskrivs följande:

"1. Om det upptäcks att en överträdelse eller oegentlighet har begåtts under eller i samband med en transport som genomförs med en TIR-carnet... skall tullmyndigheterna anmäla detta till innehavaren av TIR-carneten... och den garanterande sammanslutningen inom den period som föreskrivs i artikel 11.1 i TIR-konventionen...

2. Bevis för att transporten har genomförts enligt föreskrifterna med en TIR-carnet... enligt [...] artikel 454.3 första stycket skall ges inom den period som föreskrivs i artikel 11.2 i TIR-konventionen..."

19. Artiklarna 454 och 455 i förordning nr 2454/93 har ändrats genom förordning (EG) nr 2787/2000,[10] så till vida att "[v]issa rättelser bör göras när det gäller hänvisning till TIR-konventionen".[11] De ifrågavarande ändringsbestämmelserna är tillämpliga från och med den 1 juli 2001, det vill säga efter de faktiska omständigheterna i förevarande mål.

III — Bakgrund och förfarandet vid den nationella domstolen

20. Den 23 mars 1994 tillämpade transportföretaget Freight Forwarding Services förfarandet för extern transitering vid HZA, det tullkontor till vilket varorna förts in i gemenskapen, på en last med 12,5 miljoner cigarretter från Schweiz som skulle transporteras till Marocko via tullkontoret i Algeciras (Spanien), det tullkontor där varorna förs ut från gemenskapen.

21. Dagen då varorna senast skulle uppvisas vid det spanska tullkontoret fastställdes till den 28 mars 1994, fem dagar efter avgångsdagen för transporten. Då HZA

10 — Kommissionens förordning, av den 15 december 2000 (EGT L 330, s. 1).

11 — Se tolfte skälet i förordning nr 2787/2000.

inte hade fått någon bekräftelse från det spanska tullkontoret på att TIR-operationen hade verkställts, gjorde HZA förfrågningar angående detta vid tullkontoret. Den 13 juli 1994 uppgav det spanska kontoret för HZA att varorna inte hade uppvisats för det. TIR-carnetoriginalet återfanns slutligen efter den 28 mars 1994. Det var tydligt att stämpeln från kontoret i Algeciras daterad den 28 mars 1994 (sista dagen för uppvisande av varorna) var förfalskad.

22. Den 16 augusti 1994 sände HZA transportören ett taxeringsbeslut avseende 3 197 500 DEM, för de tullar och andra avgifter som skulle tas ut för de ifrågavarande varorna. Transportören efterkom inte denna betalningsanmodan.

23. Samma dag underrättade HZA BGL om att ingen TIR-carnet hade avstämplats. Denna skulle ha ställt en säkerhet för innehavaren av TIR-carneten på ett maximibelopp av 175 000 ecu (334 132,75 DEM). Det handlade om en borgensman utan rätt att förhandla i den mening som avses i tysk rätt. Detta medförde att borgensmannen inte skulle kunna göra gällande att tullmyndigheterna först skall framställa krav på innehavaren av TIR-carneten innan de framställer krav på själva myndigheten. BGL hade för sin del slutit ett garantiavtal med IRU, som i sin tur är bunden av ett försäkringsavtal med en försäkringsgrupp som bolaget Préservatrice Foncière Tiard SA (nedan kallat PFA), intervenient i målet vid den nationella domstolen, tillhör.

24. I februari 1996 krävde HZA ett belopp på 334 132,75 DEM (det högsta garantibeloppet), plus ränta, av BGL inför Landgericht Frankfurt am Main (Tyskland). I sin svarsinlaga ingiven den 8 maj 1996, gjorde BGL gällande att de omtvistade cigarretterna hade lossats i Spanien och att det därför bara var den spanska staten, inte den tyska staten, som hade rätt att kräva betalning. BGL erbjöd sig att genom vittnen bevisa detta påstående om var oegentligheten i fråga hade ägt rum. Detta erbjudande antogs inte. Både Landgericht Frankfurt am Main och, efter överklagande, Oberlandesgericht (Tyskland) biföll nämligen det omtvistade betalningskravet. BGL överklagade då till Bundesgerichtshof.

25. I sin begäran om förhandsavgörande undrar Bundesgerichtshof om det bevis kan upptas till prövning som BGL har åberopat angående den plats där oegentligheten i fråga begicks, med hänsyn till de tidsfrister för bevisning som anges i förordning nr 2454/93 och i TIR-konventionen. Den har i det sammanhanget påpekat att detta bevis åberopades först den 8 maj 1996, alltså nästan två år efter det att den garanterande sammanslutningen underrättades, vilket skedde den 16 augusti 1994, om att ingen TIR-carnet hade avstämplats.

Den nationella domstolen anser dessutom att förekomsten av en förfalskad stämpel på TIR-carneten inte innebär att det är fråga om en situation där avstämplingsbeviset erhållits på ett oegentligt eller bedrägligt sätt, det vill säga i en situation där tidsfristen för bevisning är två år enligt bestämmelserna i artikel 11.1 andra meningen i TIR-konventionen, som det hänvisas till i artikel 455.1 i förordning nr 2454/93. Bundesgerichtshof undrar vidare om det är nödvändigt att på en garanterande sammanslutning tillämpa den bevisfrist på ett år som åläggs innehavaren av en TIR-carnet enligt dom av den 23 mars 2000 i målet Met-Trans och Sagpol. [12] Den nationella domstolen undrar även vilken roll de garanterande sammanslutningarna och tullmyndigheterna har när det gäller att ta reda på var oegentligheten har begåtts.

IV — Tolkningsfrågorna

26. Bundesgerichtshof beslutade följaktligen att förklara målet vilande och ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:

"1) a) Gäller den frist som föreskrivs i artikel 454.3 första stycket i kommissionens förordning... nr 2454/93... för bevisning av var överträdelsen eller oegentligheten faktiskt har begåtts även för det fall att en medlemsstat, med åberopande av artikel 454.2 och 454.3 första och andra styckena i förordning nr 2454/93, kräver betalning av tull av den garanterande sammanslutningen och nämnda sammanslutning i tvisten vill bevisa att överträdelsen eller oegentligheten faktiskt har begåtts i en annan medlemsstat?

b) Om domstolen ger ett jakande svar på fråga 1 a:

i) Gäller i ett sådant fall ettårsfristen enligt artikel 454.3 första stycket och artikel 455.1 i förordning nr 2454/93, jämförda med artikel 11.1 första meningen i TIR-konventionen, eller tvåårsfristen enligt artikel 455.2 i nämnda förordning, jämförd med artikel 11.2 första meningen i TIR-konventionen?

ii) Gäller bevisfristen i det i fråga 1 a nämnda fallet på så sätt att den garanterande sammanslut-

12 — Dom av den 23 mars 2000 i de förenade målen C-310/98 och C-406/98, Met-Trans och Sagpol (REG s. I-1797).

ningen skall bevisa sitt påstående att överträdelsen eller oegentligheten faktiskt har begåtts i en annan medlemsstat inom den fristen och, om så inte sker, att bevis inte längre kan prövas?

2) a) Är enligt artiklarna 454 och 455 i förordning nr 2454/93 den medlemsstat som upptäcker en överträdelse eller oegentlighet i samband med en transport som genomförs med en TIR-carnet skyldig gentemot den garanterande sammanslutningen att, förutom att göra den anmälan som föreskrivs i artikel 455.1 i nämnda förordning och sända ett sökmeddelande till bestämmelsetullkontoret, utreda var överträdelsen eller oegentligheten faktiskt har begåtts och vem som är gäldenär, i den mening som avses i artikel 203.3 i förordning nr 2913/92, genom att be myndigheterna i en annan medlemsstat om hjälp med utredningen av de faktiska omständigheterna (jämför rådets förordning (EEG) nr 1468/81 av den 19 maj 1981 om ömsesidig hjälp mellan medlemsstaternas administrativa myndigheter samt om samarbete mellan de förra och kommissionen för att säkerställa en korrekt tillämpning av tull- och jordbrukslagstiftningen, EGT L 144, s. 1; svensk specialutgåva, område 2, volym 3, s. 82)?

b) Om domstolen ger ett jakande svar på fråga 2 a:

i) Om en medlemsstat har åsidosatt en sådan utredningsskyldighet, skall då överträdelsen eller oegentligheten — till skillnad från vad som föreskrivs i artikel 454.3 första stycket i förordning nr 2454/93 — inte anses ha blivit begången i den medlemsstat där den upptäcktes?

ii) Är den medlemsstat som har upptäckt överträdelsen eller oegentligheten, när den framställer nämnda krav mot den garanterande sammanslutningen, skyldig att visa att den har uppfyllt nämnda utredningsskyldighet?"

V — Prövning av tolkningsfrågorna

27. Den nationella domstolen har ställt två frågeserier avseende dels tidsfristen för bevisning av var oegentligheten har begåtts, dels huruvida den medlemsstat som har upptäckt denna oegentlighet har någon utredningsskyldighet i det avseendet.

A — *Tidsfristen för bevisning av var oegentligheten har begåtts*

1. Parternas argument

28. Både BGL och PFA har hävdat att en garanterande sammanslutning har rätt att bevisa var oegentligheten har begåtts.

29. Enligt BGL kan ingen bevisfrist anföras mot den garanterande sammanslutningen. BGL har i andra hand hävdat att den enda tidsfrist som kan godtas är två år från och med dagen för betalningskravet. Den har således uteslutit att den ettårsfrist som föreskrivs i artikel 11.1 första meningen i TIR-konventionen och som det hänvisas till i förordning nr 2454/93, i den lydelse som var i kraft vid tidpunkten för de faktiska omständigheterna, skall tillämpas. Efter att ha framhållit motsägelserna i den ifrågavarande förordningen har den gjort gällande att tidsfristen om två år från och med dagen för betalningskravet till slut infördes genom ändringsförordning nr 2787/2000 för att rätta till gemenskapslagstiftarens misstag på den punkten.

30. PFA har liksom BGL hävdat att den enda bevisfrist som kan anföras mot den garanterande sammanslutningen är två år från och med dagen för betalningskravet eller, i varje fall, från och med den dag då denna underrättades om oegentligheten. PFA har i det avseendet anfört att förordning nr 2787/2000 kan tillämpas retroaktivt. Det anser dock i huvudsak att en domstolsprövning utgör hinder för att ett betalningskrav ställs, vilket får till följd att den dag från och med vilken bevisfristen beräknas skjuts upp så länge förfarandet varar. Slutligen har både BGL och PFA hävdat att den tillämpliga bevisfristen inte är tvingande utan vägledande.

31. HZA och den tyska regeringen anser, tvärtemot BGL och PFA, att den garanterande sammanslutningen inte har rätt att bevisa var den ifrågavarande oegentligheten verkligen begicks. Det finns nämligen ingen bestämmelse som ger en sådan rätt till följd av förordning nr 2454/93 eller av TIR-konventionen. Om en sådan rätt skulle tillerkännas den garanterande sammanslutningen, skulle detta enligt den tyska regeringen i den tyska rättsordningen dessutom medföra en risk för konflikter mellan beslut i denna fråga, med hänsyn till att dubbla domstolar som skulle vara behöriga (skattedomstolen för att bedöma huvudgäldenärens bevisning och tvistemålsdomstolen när det gäller det bevis som borgensmannen inger).

32. HZA och den tyska regeringen har i andra hand hävdat att ordalydelsen i förordning nr 2454/93 utgör en hänvisning som klart och uteslutande avser den tidsfrist på ett år som åläggs den garanterande

sammanslutningen för att inte rätten skall upphöra. Enligt artikel 454.3 tredje stycket i förordning nr 2454/93 har dock den garanterande sammanslutningen möjlighet att vid utgången av en sådan frist återfå de belopp som den har varit skyldig att erlägga.

33. Europeiska gemenskapernas kommission anser för sin del, liksom BGL och PFA, att den garanterande sammanslutningen i egenskap av borgensman har rätt att bevisa var oegentligheten faktiskt begicks, på samma sätt som innehavaren av TIR-carneten har rätt att göra det i egenskap av huvudgäldenär. Kommissionen har dock, tvärtemot BGL och PFA, hävdat att den enda frist för åberopande av bevis som gäller för den garanterande sammanslutningen är på ett år från och med den dag då borgensmannen underrättades om att TIR-operationen inte avslutats. Den har i det avseendet hänvisat till domstolens rättspraxis i fråga om den tillämpliga tidsfristen för huvudgäldenären. [13]

34. Kommissionen har vid förhandlingen förklarat att förordning nr 2787/2000 skall tolkas så att den avser en frist på tre månader, inte två år, från och med dagen för betalningskravet. Då denna nya frist är kortare än den som föreskrevs från början, utgör principen om berättigade förväntningar hinder för att den nämnda förordningen tillämpas retroaktivt. Tvärtemot vad PFA har hävdat har inte heller en domstolsprövning någon inverkan på beräkningen av den tillämpliga bevisfristen. Slutligen har kommissionen, liksom HZA och den tyska regeringen, förklarat att denna frist är tvingande och inte utesluter den garanterande sammanslutningens möjlighet till en framtida återbetalning.

2. Bedömning

35. Med den första frågeserien vill den nationella domstolen i huvudsak få klarhet i

— hur lång den tidsfrist är som föreskrivs genom förordning nr 2454/93 för att bevisa var oegentligheten begicks, och

— huruvida denna tidsfrist kan anföras mot den garanterande sammanslutningen i ett domstolsförfarande, med påföljd att bevis inte kan prövas.

13 — Se domen i det ovannämnda målet Met-Trans och Sagpol.

a) Längden på bevisfristen

36. Med tolkningsfråga 1 b i vill den nationella domstolen i huvudsak få klarhet i huruvida artiklarna 454 och 455 i förordning nr 2454/93 och artikel 11 i TIR-konventionen, som dessa artiklar hänvisar till, skall tolkas så att längden på tidsfristen för bevisning av var en oegentlighet har begåtts — om TIR-carneten inte har avstämplats eller har avstämplats med förbehåll — är begränsad till ett år eller om den omfattar två år.

37. Som samtliga parter i detta mål har påpekat, har domstolen redan haft tillfälle att besvara denna fråga när det gäller den bevisfrist som är tillämplig för innehavaren av en TIR-carnet.[14] Den har nämligen fastslagit att "artikel 454.3 första stycket i förordning nr 2454/93, vad gäller ifrågavarande frists längd, otvetydigt hänvisar till artikel 455.1 i samma förordning. Den sistnämnda bestämmelsen hänvisar i sin tur till artikel 11.1 i TIR-konventionen vad gäller fristens längd. En enda frist anges i artikel 11.1 i TIR-konventionen, nämligen en ettårsfrist".[15] Eftersom dessa bestämmelser är tillämpliga på garanterande sammanslutningar — vilket jag kommer att redogöra för längre fram — måste denna rättspraxis överföras på dem. Den nationella domstolen skall därför erinras om att längden på den bevisfrist som föreskrivs i förordning nr 2454/93, i den lydelse som var i kraft vid tidpunkten för de faktiska omständigheterna i förevarande fall, är ett år, inte två år, om TIR-carneten inte har avstämplats eller har avstämplats med förbehåll.

38. Tvärtemot vad PFA har hävdat blir svaret på den frågan inte annorlunda genom en påstådd retroaktiv tillämpning av ändringsförordning nr 2787/2000. I artikel 4.2 första stycket i denna förordning anges nämligen att "[b]estämmelserna i artikel 1 punkterna 2—80 skall tillämpas från och med den 1 juli 2001".[16] Härav framgår att gemenskapslagstiftaren uttryckligen har velat utesluta möjligheten att tillämpa förordning nr 2787/2000 retroaktivt när det gäller de ifrågavarande ändringsbestämmelserna. Att medge en retroaktiv tillämpning av förordning nr 2787/2000 skulle med andra ord vara detsamma som att åsidosätta de klara och tydliga bestämmelserna i denna förordning i fråga om dess räckvidd i tiden. Härav följer att förordning nr 2787/2000 inte är tillämplig vid tidpunkten för de faktiska omständigheterna i förevarande fall i syfte att fastställa längden på bevisfristen. Som den nationella domstolen med rätta har

14 — Se domen i det ovannämnda målet Met-Trans och Sagpol.
15 — Ibidem, punkt 44.

16 — De ifrågavarande ändringsbestämmelserna återfinns i artikel 1.54 och 1.55 i förordning nr 2787/2000.

framhållit kvarstår för övrigt en tveksamhet i fråga om vilken längd på bevisfristen som avses i ändringsförordningen, eftersom den enligt ordalydelsen faktiskt hänvisar till två mycket olika frister (tre månader och två år).

39. Av det ovan anförda följer att förordning nr 2454/93, som är den enda som är tillämplig på de faktiska omständigheterna i förevarande fall — med uteslutande av förordning nr 2787/2000 — skall tolkas så att det föreskrivs en ettårsfrist för att bevisa var en oegentlighet har begåtts för det fall TIR-carneten inte har avstämplats eller har avstämplats med förbehåll.

b) Huruvida bevisfristen kan anföras mot den garanterande sammanslutningen i ett domstolsförfarande

40. Frågan huruvida bevisfristen kan anföras mot den garanterande sammanslutningen i ett domstolsförfarande innebär att det först skall fastställas om den garanterande sammanslutningen har rätt att förebringa denna bevisning. Frågan uppkommer nämligen, eftersom det inte klargörs i artikel 454.3 första stycket i förordning nr 2454/93 vem som har rätt att göra det. Jag anser, liksom BGL, PFA och kommissionen, att denna förberedande fråga skall besvaras jakande.

41. Förfarandet för extern transitering med en TIR-carnet innebär nämligen att de behöriga tullmyndigheterna försäkras om att betalningen av de tullar och andra avgifter som skall uppbäras kommer att täckas av en garanterande sammanslutning, om innehavaren av TIR-carneten inte betalar. De behöriga tullmyndigheterna är i princip tullmyndigheterna på den plats där oegentligheten har begåtts, om det inte är omöjligt att fastställa denna plats. I så fall är det berättigat att de myndigheter som har konstaterat oegentligheten är behöriga. När det är bevisat att oegentligheten har begåtts i en annan medlemsstat än den som har inlett ett uppbördsförfarande, kan detta förfarande följaktligen inte längre vinna framgång, på grund av att de myndigheter som vidtar rättsliga åtgärder inte är behöriga. Beviset för var oegentligheten har begåtts kan med andra ord åberopas som en försvarsgrund. Artikel 454.3 första stycket i förordning nr 2454/93, där det anges att detta slags försvarsgrund kan ha full ändamålsenlig verkan endast om denna grund kan åberopas av den garanterande sammanslutningen och av innehavaren av TIR-carneten. Den garanterande sammanslutningen är nämligen skyldig att "solidariskt" med huvudgäldenären betala förfallna belopp.[17] Den skall dessutom åtnjuta samma rätt att försvara sig som har beviljats en innehavare av en TIR-carnet. Principen att jämlikhet i medel skall

17 — Se artikel 8.1 andra meningen i TIR-konventionen.

råda mellan parterna i ett förfarande talar för detta. [18] Därav följer att den garanterande sammanslutningen, liksom innehavaren av TIR-carneten, har rätt att bevisa var oegentligheten begicks.

42. Detta gäller i ännu högre grad med tanke på presumtionen om att de tullmyndigheter som konstaterade den ifrågavarande oegentligheten var behöriga. Det är fråga om en enkel presumtion, det vill säga att den kan omkullkastas om motsatsen bevisas. Att förbehålla endast innehavaren av TIR-carneten denna möjlighet, med uteslutande av den garanterande sammanslutningen, skulle dock innebära att möjligheten att kullkasta den ifrågavarande presumtionen i många fall uteslöts. Det framgår nämligen av Europaparlamentets rapport om gemenskapens transiteringssystem av den 20 februari 1997 (nedan kallad undersökningsrapporten) att garanterande sammanslutningar mycket ofta ifrågasätts. [19] Detta gäller även i fråga om extern transitering med en TIR-carnet. Denna enkla presumtion skulle på detta sätt inte kunna motbevisas, tvärtemot vad som föreskrivs i förordning nr 2454/93.

43. Man bör följaktligen utgå från principen att den garanterande sammanslutningen har rätt att bevisa var oegentligheten begicks. Enligt min mening måste i detta sammanhang också en tidsfrist gälla för den.

44. Eftersom innehavaren av TIR-carneten måste åberopa denna bevisning inom en viss tidsfrist, bör nämligen detsamma gälla för den garanterande sammanslutningen, i överensstämmelse med fordrans accessoriska karaktär och med principen om jämlikhet i medel mellan parterna. Om det hade varit gemenskapslagstiftarens mening att den garanterande sammanslutningen skulle undantas från en föreskriven tidsfrist för att förebringa den ifrågavarande bevisningen, skulle den sannolikt ha sett till att ange detta. Det kan dock slås fast att så inte är fallet, eftersom denna rätt att förebringa bevisning enligt artikel 454.3 första stycket i förordning nr 2454/93 gäller inom en viss tidsfrist, utan att någon skillnad görs mellan de icke definierade personer som åtnjuter den.

45. Hör denna tidsfrist hemma i ett domstolsförfarande? Den nationella domstolen har formulerat denna fråga allmänt som avseende ett fall där en medlemsstat i domstol åberopar en fordran på tullar gentemot den garanterande sammanslutningen och där denna vill visa att den plats där överträdelsen eller oegentligheten har begåtts är belägen i en annan medlemsstat. Den nationella domstolen tenderar att anse att den frist som avses i förordning

18 — Principen om jämlikhet i medel mellan parterna ingår i garantin om rätten till en rättvis rättegång i den mening som avses i artikel 6 i Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Denna princip måste i varje förfarande, även av administrativ karaktär, respekteras som en allmän princip i gemenskapsrätten (se generaladvokaten Darmons förslag till avgörande inför dom av den 27 juni 1991 i mål C-49/88, Al-Jubail Fertilizer mot rådet (REG 1991, s. I-3187)). Enligt min mening skall det som gäller för parterna i ett och samma förfarande även gälla för parterna i två skilda förfaranden, som det verkar vara fråga om i förevarande fall (HZA har inlett ett administrativt förfarande för uppbörd av tullskulden mot innehavaren av en TIR-carnet, och sedan ett domstolsförfarande mot den garanterande sammanslutningen).

19 — Se särskilt punkt 1.1.5.

nr 2454/93 uteslutande skall tillämpas på "icke-processuell" bevisning.[20] Jag delar denna åsikt.

46. Enligt min mening skall denna fråga om fristen för åberopande av bevis prövas med hänsyn till principen om processrättslig självständighet. I avsaknad av gemenskapsrättsliga bestämmelser på området skall det enligt fast rättspraxis[21] i varje medlemsstats rättsordning anges vilka domstolar som är behöriga och vilka förfaranden för att väcka talan som är avsedda för att tillvarata rättigheter som för enskilda följer av gemenskapsrättens direkta effekt. Dessa förfaranden får emellertid varken vara mindre förmånliga än dem som avser liknande talan som grundas på nationell rätt eller göra det i praktiken omöjligt eller orimligt svårt att utöva rättigheter som följer av gemenskapsrätten.

47. Det skall dock konstateras att förordning nr 2454/93 inte innehåller någon bestämmelse om längden på den frist för åberopande av bevis som är tillämplig inom ramen för ett domstolsförfarande. Som PFA med rätta har framhållit,[22] anges det i artikel 454.3 första stycket i förordning nr 2454/93 att "tullmyndigheterna på ett tillfredsställande sätt" skall förses med bevis för var oegentligheten har begåtts. Att detta uttryck används tyder på att dessa bestämmelser skall tillämpas i en situation med en icke-processuell bevisning, eftersom den skall bedömas av tullmyndigheterna, inte av domstolen. Bestämmelserna i artikel 11.2 sista meningen i TIR-konventionen ger inte heller någon upplysning i det avseendet. De rör nämligen tidsfristen för att kräva betalning efter en rättslig talan, inte fristen för att bevisa var oegentligheten har begåtts. Av det ovan anförda följer att medlemsstaterna fortfarande är fria att reglera frågan om vilken frist för åberopande av bevis som skall tillämpas inom ramen för ett domstolsförfarande, förutsatt att de respekterar principerna om likvärdighet och effektivitet. Vilka konkreta slutsatser kan man dra av denna bedömning? Enligt min mening kan flera fall särskiljas.

48. Ett första fall kan gälla då tullmyndigheterna från början har inlett ett domstolsförfarande för uppbörd av tullskulden mot den garanterande sammanslutningen, utan att först ha inlett ett administrativt förfarande mot den. Med tanke på de faktiska omständigheter som den hänskjutande domstolen har anfört förmodar jag att tvisten i den nationella domstolen är ett exempel på ett sådant fall. I en sådan situation har den garanterande sammanslutningen ännu inte kunnat visa var överträdelsen har begåtts. Den kan nämligen antagligen inte åberopa detta förrän den har stämts inför rätta. Det är också anledningen till att den garanterande samman-

20 — Se begäran om förhandsavgörande, s. 11.

21 — För ett liknande synsätt se bland annat dom av den 16 december 1976 i mål 33/76, Rewe (REG 1976, s. 1989), punkterna 5 och 6, och mål 45/76, Comet (REG 1976, s. 2043; svensk specialutgåva, volym 3, s. 261), punkt 13, av den 28 september 1994 i mål C-128/93, Fisscher (REG 1994, s. I-4583; svensk specialutgåva, volym 16, s. 127), punkt 39, av den 6 december 1994 i mål C-410/92, Johnson (REG 1994, s. I-5483), punkt 21, av den 11 december 1997 i mål C-246/96, Magorrian och Cunningham (REG 1997, s. I-7153), punkt 37, och av den 16 maj 2000 i mål C-78/98, Preston m.fl. (REG 2000, s. I-3201), punkt 31.

22 — Se dess skriftliga yttrande, punkt 53.

slutningen i målet i den nationella domstolen inte åberopade denna bevisning förrän den 8 maj 1996, det vill säga några månader efter stämningen i februari samma år. Under sådana omständigheter anser jag att den frist för åberopande av bevis som avses i artikel 454.3 första stycket i förordning nr 2454/93 inte är tillämplig. Lika väl som det enligt den allmänna principen om rättssäkerhet är nödvändigt att en rättslig talan skall väckas inom vissa tidsfrister för att förhindra att uppkomna situationer ifrågasätts i det oändliga,[23] är detta inte nödvändigt för åberopandet av bevisgrunder — till försvar — inom ramen för ett domstolsförfarande, som har en egen arbetstakt, under domstolens ledning. För övrigt talar principen om iakttagandet av rätten till försvar och principen om rätten till ett verksamt rättsligt skydd för detta.

49. Ett andra fall kan uppkomma i det fall tullmyndigheterna har inlett ett domstolsförfarande för uppbörd av tullskulden mot den garanterande sammanslutningen före utgången av den ettårsfrist som gäller inom ramen för det ifrågavarande administrativa förfarandet. I ett sådant fall har den garanterande sammanslutningen fortfarande rätt att förebringa den omtvistade bevisningen. Av ovan angivna skäl kan den göra detta utan att behöva iaktta den frist som anges i förordning nr 2454/93, inte därför att den frist som tidigare var tillämplig har skjutits upp eller förlängts, utan därför att den helt enkelt inte längre är tillämplig på den. Det är med andra ord inte möjligt att mot den garanterande sammanslutningen anföra den frist för åberopande av bevis på ett år som gäller inom ramen för det administrativa förfarandet, oavsett hur domstolsförfarandet går.

50. Ett tredje fall kan nämnas i det fall tullmyndigheterna har inlett ett domstolsförfarande för uppbörd av tullskulden mot den garanterande sammanslutningen efter utgången av den bevisfrist om ett år som är tillämplig inom ramen för det administrativa förfarandet. I ett sådant fall bör man särskilja två situationer. För det första, när den garanterande sammanslutningen under det administrativa förfarandet — inom den föreskrivna tidsfristen — har använt sig av det ifrågavarande beviset, men tullmyndigheterna inte har funnit detta bevis tillfredsställande, har den garanterande sammanslutningen rätt att åberopa den på nytt inför domstol och behöver inte iaktta någon ny frist. Det är med andra ord inte möjligt att mot den garanterande sammanslutningen anföra att den tidsfrist som är tillämplig inom ramen för det administrativa förfarandet har löpt ut. Samtliga tvistefrågor mellan tullmyndigheterna och den garanterande sammanslutningen inom ramen för det administrativa förfarandet kommer då att anhängiggöras vid domstolen. Om den garanterande sammanslutningen däremot har underlåtit att — inom den föreskrivna tidsfristen — åberopa detta bevis under det administrativa förfarandet, har den inte längre rätt att åberopa det inom ramen för domstolsförfarandet. Att godta något annat skulle nämligen innebära en risk för att uppmuntra till en förhalningstaktik präglad av ond tro. Med andra ord är det endast i

23 — Enligt fast rättspraxis uppfyller fastställande av skäliga tidsfrister vid åventyr av preskription i princip den effektivitetsprincip som är förknippad med den processrättsliga självständigheten, i den mån som detta krav utgör en tillämpning av den grundläggande principen om rättssäkerhet. Se för ett liknande resonemang dom av den 10 juli 1997 i mål C-261/95, Palmisani (REG 1997, s. I-4025), punkt 28, och i det ovannämnda målet Preston m.fl., punkt 33.

detta fall möjligt att mot den garanterande sammanslutningen i ett domstolsförfarande anföra att den frist för förebringande av bevis om ett år som är tillämplig inom ramen för det föregående administrativa förfarandet har löpt ut. Det ifrågavarande beviset kan således inte prövas.

51. Jag föreslår därför att domstolen skall besvara tolkningsfråga 1 a på så sätt att artikel 454.3 första stycket i förordning nr 2454/93 skall tolkas så att den frist som föreskrivs för åberopande av bevis avseende var överträdelsen eller oegentligheten har begåtts endast gäller om detta bevis har förebringats under det administrativa förfarandet för uppbörd av tullskulden, och inte under domstolsförfarandet. Jag föreslår även att domstolen skall påpeka att det dock kan anföras mot den garanterande sammanslutning som åberopar detta bevis under ett domstolsförfarande att denna frist har löpt ut, om den har underlåtit att åberopa beviset inom den föreskrivna fristen under ett föregående administrativt förfarande, och att beviset i så fall inte kan upptas till prövning.

c) Utgångspunkt för beräkning av fristen för åberopande av bevis

52. Med hänsyn till det ovan anförda anser jag att det är lämpligt att precisera utgångspunkten för beräkning av den ettåriga frist som föreskrivs i förordning nr 2454/93 (när en TIR-carnet ej avstämplats eller avstämplats med förbehåll) för åberopande av bevis.

53. När man läser artikel 454.3 första stycket i förordning nr 2454/93 skulle man nämligen kunna tro att den hänvisar till artikel 11.1 i TIR-konventionen beträffande nämnda frists längd och startdatum. Av artikel 11.1 jämförd med 11.2 i den nämnda konventionen föranleds man även att tro att utgångspunkten för beräkning av fristen är fastställd till dagen för underrättelsen om att TIR-carneten ej avstämplats eller avstämplats med förbehåll. [24] Jag anser dock att denna tolkning inte kan godtas, eftersom den strider mot den grundläggande principen om iakttagande av rätten till försvar.

54. Enligt fast rättspraxis anser domstolen nämligen att denna grundläggande princip kräver att en person gentemot vilken en rättsakt kan komma att antas som är till skada för denne skall ha tillfälle att på ett meningsfullt sätt lämna sina synpunkter, även om det saknas särskilda förfaranderegler. [25]

24 — Se begäran om förhandsavgörande, s. 12.

25 — Se bland annat dom av den 27 oktober 1977 i mål 121/76, Moli mot kommissionen (REG 1977, s. 1971), punkt 20, av den 17 oktober 1989 i mål 85/87, Dow Benelux (REG 1989, s. 3137), och av den 21 mars 1990 i mål C-142/87, Belgien mot kommissionen (REG 1990, s. I-959; svensk specialutgåva, volym 10, s. 369), punkt 46. Se, från senare tid, domen i det ovannämnda målet Al-Jubail Fertilizer mot rådet, punkterna 15 f., och av den 21 september 2000 i mål C-462/98 P, Mediocurso mot kommissionen (REG 2000, s. I-7183), punkt 43.

55. Vilken räckvidd har denna grundläggande princip inom ramen för det förfarande som införs genom förordning nr 2454/93? I artikel 454.3 första stycket i den förordningen föreskrivs uttryckligen möjligheten att bevisa var den ifrågavarande oegentligheten begicks. Som jag redan har påpekat är föreskrivandet av sådant bevis likvärdigt med åberopandet av en försvarsgrund. Uppenbarligen kan emellertid den person som krävs på betalning åberopa denna försvarsgrund först när den verkligen har fått vetskap om det betalningskrav som har rests mot den och att den föreskrivna fristen för detta vid den tidpunkten inte redan har löpt ut.

56. Hur skulle det bli om fristen för åberopande av bevis — som är tillämplig inom ramen för ett administrativt förfarande — skulle beräknas från och med dagen för underrättelsen om att TIR-carneten ej avstämplats eller avstämplats med förbehåll? Det är mycket troligt att den garanterande sammanslutningen inte längre skulle kunna åberopa det ovannämnda beviset. I artikel 11.2 första meningen i TIR-konventionen föreskrivs nämligen att den garanterande sammanslutningen skall krävas på betalning tidigast tre månader och högst två år från och med dagen för den ovannämnda underrättelsen. Därav följer att denna frist, om den föreskrivna fristen för att åberopa detta bevis beräknades från och med dagen för underrättelsen, skulle ha kunnat löpa ut redan innan den garanterande sammanslutningen fått vetskap om det betalningskrav som rests mot den. Man skulle till och med kunna tänka sig att tullmyndigheterna väntade med att kräva den garanterande sammanslutningen på betalning till sista ögonblicket, det vill säga nästan två år efter det att de hade anmält oegentligheten. I så fall skulle den garanterande sammanslutningens frist för åberopande av bevis ha löpt ut nästan ett år tidigare. Den skulle således inte kunna åberopa detta bevis under det administrativa förfarandet. Visserligen skulle den eventuellt kunna åberopa det senare inom ramen för ett domstolsförfarande utan att man, enligt principen om rätten till försvar, kunde anföra mot den att en frist för åberopande av bevis som den inte hade kunnat använda sig av hade löpt ut. Med hänsyn till det ovanstående skulle denna situation icke desto mindre strida mot den grundläggande principen om iakttagande av rätten till försvar, som gäller inom ramen för ett administrativt förfarande.

57. Detta sätt att beräkna fristen för åberopande av bevis — som är tillämplig inom ramen för ett administrativt förfarande — skulle dessutom ge de myndigheter som driver in tullarna möjlighet att gardera sig mot risken att förklaras obehöriga som ett resultat av att det bevisas att den omtvistade oegentligheten begåtts i en annan medlemsstat, åtminstone i det fall denna fråga inte kommer till en domstols kännedom. Detta skulle slutligen innebära att den behörighetspresumtion som det uppbördssystem som antagits genom förordning nr 2454/93 vilar på skulle förvanskas, eftersom denna enkla presumtion skulle tendera att bli omöjlig att motbevisa.

58. Enligt min mening bör därför fristen för åberopande av bevis löpa ett år från det att den person som har rätt att förebringa detta bevis har fått kännedom om det betalningskrav som har rests mot den. Det är för övrigt vad som föreskrivs i förordning nr 2787/2000,[26] som är tillämplig efter tidpunkten för de faktiska omständigheterna i förevarande fall.

59. Denna bedömning är inte oförenlig med ordalydelsen i artikel 454.3 första stycket i förordning nr 2454/93, för även om den hänvisning som görs där uppenbarligen rör tidsfristens längd, råder det tvivel i fråga om utgångspunkten för den ifrågavarande fristen. Om man antar att denna hänvisning även rör utgångspunkten för fristen, vilket skulle kunna ifrågasättas rättsligt med hänsyn till den grundläggande principen om iakttagande av rätten till försvar, anser jag därför att det, med tanke på bakgrunden till målet i den nationella domstolen (se punkt 48 i detta förslag till avgörande)[27], inte är nödvändigt att förklara dessa bestämmelser ogiltiga. Dessutom förtydligas de ifrågavarande bestämmelserna i förordning nr 2787/2000 på ett sätt som är förenligt med denna princip.

26 — Efter ändringen i förordning nr 2787/2000 hänvisar artikel 454.3 första stycket i förordning nr 2454/93 till artikel 455.2 i samma förordning, vilken i sin tur hänvisar till artikel 11.3 i TIR-konventionen. De två tidsfrister som anges där löper från och med den dag då den garanterande sammanslutningen krävdes på betalning.

27 — I motsats till vad som var fallet i målet Distillerie Fratelli Cipriani (dom av den 12 december 2002 i mål C-395/00 (REG 2002, s. I-11877)) beträffande rådets direktiv 92/12/EEG av den 25 februari 1992 om allmänna regler för punktskattepliktiga varor om innehav, flyttning och övervakning av sådana varor (EGT L 76, s. 1; svensk specialutgåva, område 9, volym 2, s. 57).

B — *Frågan huruvida den medlemsstat som har inlett ett förfarande för uppbörd av tullskulden är skyldig att göra en utredning*

60. Med tolkningsfråga 2 a har den nationella domstolen i huvudsak sökt utröna huruvida den medlemsstat som upptäcker en oegentlighet är skyldig gentemot den garanterande sammanslutningen att utreda var denna oegentlighet har begåtts och vem som är tullmyndigheternas huvudgäldenär samt be myndigheterna i en annan medlemsstat om hjälp med utredningen av de faktiska omständigheterna. Om denna fråga besvaras jakande vill den nationella domstolen veta vilken rättslig verkan en sådan utredningsskyldighet har. Jag kommer att behandla alla frågorna samtidigt.

1. Parternas argument

61. BGL och PFA har hävdat att den medlemsstat som har upptäckt en oegentlighet är skyldig att göra en utredning. Till stöd för detta påstående har de gjort gällande att det i artikel 454.3 första stycket i förordning nr 2454/93 införs en behörighetspresumtion till förmån för den medlemsstat som upptäcker oegentligheten som strider mot den principiella behörigheten hos den medlemsstat där oegentlig-

heten har begåtts, som fastställs både i artikel 454.2 i förordning nr 2454/93 och i artikel 215 i förordning nr 2913/92. De har tillagt att förordning nr 1468/81,[28] i den lydelse som var i kraft vid tidpunkten för de faktiska omständigheterna, erbjuder medlemsstaterna de samarbetsmöjligheter som krävs för att fullgöra denna utredningsskyldighet. De har därav dragit slutsatsen att medlemsstaten skall visa att den har fullgjort denna skyldighet och att presumtionen om behörighet i annat fall inte skall gälla.

62. HZA och den tyska regeringen har, tvärtemot BGL och PFA, uteslutit att det föreligger en sådan utredningsskyldighet. De har särskilt understrukit att en utredningsskyldighet skulle innebära att den bevisbörda att fastställa var oegentligheten har begåtts, som åligger den garanterande sammanslutningen eller huvudgäldenären, kastas om.

63. Även kommissionen har uteslutit att det föreligger en utredningsskyldighet. Den har understrukit att det huvudsakligen åligger de ekonomiska aktörerna, inte medlemsstaterna, att visa var oegentligheten har begåtts. Den anser dessutom att förordning nr 1468/81 endast underlättar samordningen av tullmyndigheternas åtgärder i syfte att skydda gemenskapens egna intäkter, inte att göra det möjligt för de ekonomiska aktörerna att undkomma sina skyldigheter.

28 — EGT L 144, s. 1; svensk specialutgåva, område 2, volym 3, s. 82.

2. Bedömning

64. Jag anser att artikel 454 i förordning nr 2454/93 skall tolkas så att den medlemsstat som upptäcker en oegentlighet varken är skyldig att utreda var denna oegentlighet har begåtts eller vilka som är tullmyndigheternas gäldenärer. Denna tolkning grundas både på de ifrågavarande bestämmelsernas ordalydelse och på gemenskapslagstiftarens avsikt.

65. När det gäller ordalydelsen i artikel 454 i förordning nr 2454/93 kan det konstateras att den inte innehåller någon sådan bestämmelse.

66. Tvärtemot vad BGL och PFA har hävdat går det nämligen inte att av bestämmelserna i artikel 454.3 första stycket i förordning nr 2454/93 dra slutsatsen att det föreligger någon utredningsskyldighet, vilka bestämmelser avser det fall där "det inte är möjligt att fastställa inom vilket territorium överträdelsen eller oegentligheten har begåtts". Denna formulering hän-

visar endast till de faktiska omständigheter där presumtionen om behörighet för den medlemsstat som har upptäckt oegentligheten kan gälla. Den innebär inte att dessa omständigheter skall uppenbaras genom en framgångslös utredning i syfte att genom att identifiera tullmyndigheternas gäldenärer fastställa var oegentligheten har begåtts eller att denna utredning skall företas av de ifrågavarande tullmyndigheterna. Att medge motsatsen skulle i praktiken nämligen vara detsamma som att införa en ny grund för att det förfarande för uppbörd av tullskulden som inletts mot den garanterande sammanslutningen är felaktigt, utöver de grunder som anges i artikel 11.1 och 11.2 i TIR-konventionen, och som det hänvisas till i artikel 454.1 i förordning nr 2454/93. Denna bedömning kan liknas vid den som domstolen gjorde i dom av den 14 november 2002 i målet SPKR, angående bestämmelserna i samma förordning om gemenskapens transiteringssystem (artikel 378.1).[29]

67. Tvärtemot vad BGL och PFA har hävdat kan man av bestämmelserna i artikel 454.3 sista stycket i förordning nr 2454/93, enligt vilka "[m]edlemsstaternas tullförvaltningar skall vidta nödvändiga åtgärder för att bekämpa alla överträdelser eller oegentligheter och beivra dem effektivt", inte heller dra slutsatsen att en utredningsskyldighet åligger den ifrågavarande medlemsstaten. Enligt dessa bestämmelser åläggs nämligen medlemsstaterna bara en skyldighet att skyndsamt fastställa en oegentlighet eller överträdelse[30] och att inleda ett förfarande för uppbörd av tullskulden. De innebär inte att de medlemsstater som upptäcker en oegentlighet inte har rätt att inleda ett förfarande för uppbörd av tullskulden förrän de efter en utredning har försäkrat sig om att det är omöjligt att fastställa var denna oegentlighet har begåtts.

68. Att medge motsatsen skulle för övrigt innebära att dessa bestämmelser fråntogs sin ändamålsenliga verkan, i strid med gemenskapslagstiftarens avsikt. Att vänta på resultatet av en — ofta framgångslös — utredning[31] för att fastställa var oegentligheten har begåtts försenar bara bekämpandet och beivrandet av oegentligheten i strid med medlemsstaternas skyldighet att agera skyndsamt enligt de ovannämnda bestämmelserna. Denna situation

29 — Dom av den 14 november 2002 i mål C-112/01, SPKR (REG 2002, s. I-10655), punkt 35.

30 — Detta fastställande följer i allmänhet efter ett svar från bestämmelsekontoret på ett sökmeddelande som avgångstullkontoret skickat det. Detta svar gör det möjligt att bekräfta att det förelåg en oegentlighet som då bara var förmodad på grund av att avgångstullkontoret inte hade mottagit exemplar nr 2 från bestämmelsekontoret.

31 — Som generaladvokaten Micho påpekade i sitt förslag till avgörande i det ovannämnda målet Met-Trans och Sagpol, är det mycket svårt för en myndighet att styrka var en överträdelse har begåtts som man — per definition — har dolt (punkterna 103 et 104). Dessa svårigheter beror i synnerhet på att denna överträdelse eller oegentlighet är förknippad med en organiserad brottslighet (se punkterna 3.3.1, 3.3.4 et 3.3.6 i den ovannämnda undersökningsrapporten). Cigarretter utgör det främsta målet för denna typ av kriminalitet, eftersom de är lätta att hantera och belagda med höga punktskatter (se punkterna 1.1.5 och 4.2.1.4 i den ovannämnda undersökningsrapporten).

riskerar dessutom att leda till att talan om uppbörd av tullskulden preskriberas och därmed till att oegentligheten inte medför någon sanktionsåtgärd. Det är just därför som en behörighetspresumtion till förmån för den medlemsstat som upptäcker en oegentlighet har införts. Denna presumtion kan inte undanröjas på grund av att den medlemsstat som har upptäckt en oegentlighet inte har fullgjort en påstådd skyldighet att utreda var den begicks, utan att varje uppbördsförfarande därmed hindras till men för gemenskapens intressen.

69. I det sammanhanget är det lämpligt att erinra om det som domstolen förklarade i domen i det ovannämnda målet Met-Trans och Sagpol. I punkt 37 fastslog den att "det genom det kompensationssystem som föreskrivs i artikel 454.3 tredje och fjärde styckena i förordning nr 2454/93 har införts ett system som förenklar administrationen och som omfattar uppbörd av tullar och andra avgifter i de fall där det är osäkert var oegentligheterna eller överträdelserna av tullbestämmelserna har begåtts, och detta riskerar att medföra en slutlig förlust av de tullar och avgifter som skall betalas". Den tillade att "[i] detta syfte föreskrivs det att, när det inte med säkerhet kan fastställas i vilken medlemsstat överträdelsen begåtts, en behörighetspresumtion provisoriskt inträder till förmån för den medlemsstat i vilken överträdelsen eller oegentligheten upptäckts". Den förklarade slutligen följande: "I de fall där den första statens behörighet kunnat fastställas senare, hävs den presumtion som gällt till den andra statens förmån och ett kompensationssystem blir tillämpligt mellan dessa båda medlemsstater. Detta gör det möjligt att undvika att den första staten förlorar rätten att uppbära tullar och andra avgifter på grund av preskription."

70. Med detta presumtionssystem blir det på så sätt möjligt att förena de olika intressen som föreligger inom ramen för en TIR-operation. Det gäller gemenskapens intressen, eftersom de tullar och andra avgifter som tillfaller den i form av egna intäkter kan drivas in i vederbörlig ordning på grund av att en oegentlighet har begåtts som sätter stopp för den förmånsbehandling som förfarandet för extern transitering utgör. Det gäller även de medlemsstater som upptäcker en oegentlighet, eftersom de har rätt att uppbära tullar och andra nationella avgifter i samband med det förfarande för uppbörd av tullskulden som är avsett att skydda gemenskapens intressen. Det gäller även de medlemsstater på vilkas territorium det visar sig att oegentligheten har begåtts, eftersom de då har rätt att uppbära de nationella avgifterna i fråga. Det gäller slutligen de ekonomiska aktörerna, antingen de är användare, det vill säga kommer i åtnjutande av denna förmånsbehandling som underlättar handeln, eller garanterande sammanslutningar, eftersom de dels kan motsätta sig det förfarande för uppbörd av tullskulden som inleds av den medlemsstat som har upptäckt oegentligheten genom att — inom en viss tidsfrist — visa att denna oegentlighet har begåtts i en annan medlemsstat som har lägre avgifter och därmed stämmas enbart av denna andra medlemsstat, dels kan få återbetalning av överskjutande tullar och andra nationella avgifter genom att förebringa detta bevis senare. Tvärtemot det som BGL har hävdat vid förhandlingen framgår det nämligen av

artikel 457 i förordning nr 2454/93 att de garanterande sammanslutningarna skall vara ansvariga inför tullmyndigheterna i varje medlemsstat som passeras under TIR-operationen, inte bara inför tullmyndigheterna i den medlemsstat som har godkänt dem. Dessa bestämmelser kan inte ersättas av enbart ett avtal om ställande av säkerhet som saknar rättslig betydelse. [32] Härav följer att de garanterande sammanslutningarna har allt intresse av att vara eftersökta för betalning av säkerheten av tullmyndigheterna i en medlemsstat som har lägre avgifter än den medlemsstat som har upptäckt oegentligheten och av att dra fördel av återbetalningen av den överskjutande avgiften.

71. Jag anser att införandet av en utredningsskyldighet för den medlemsstat som har upptäckt en oegentlighet tenderar att medföra ett ifrågasättande av den allmänna systematiken i ett system som grundas på en balanserad kompromiss avsedd att förena de olika intressen som föreligger.

72. Det ovan anförda gäller skyldigheten att utreda var oegentligheten har begåtts likaväl som skyldigheten att utreda vilka som är betalningsskyldiga för tullskulden, med hänsyn till det nära sambandet mellan dessa två uppgifter. Erfarenheten visar nämligen att kännedom om vem som är innehavare och vem som är användare av TIR-carneten (det vill säga transportören och eventuellt chauffören) gör det möjligt att skaffa användbara upplysningar för att fastställa var oegentligheten har begåtts. Eftersom medlemsstaterna inte är skyldiga att utreda var oegentligheten har begåtts är det följaktligen inte nödvändigt att de utreder vilka som är betalningsskyldiga för tullen. Det är däremot logiskt att denna uppgift anförtros de garanterande sammanslutningarna, eftersom de kan ta reda på vem som är innehavare och vem som är användare av TIR-carneten när den utfärdas. [33] Denna ansvarighet utgör en nödvändig följd av den betalningsgaranti som utfärdandet av TIR-carneten medför. De garanterande sammanslutningarna har dessutom allt intresse av att känna till vilka de ifrågavarande personerna är, eftersom detta bland annat gör att de lättare kan bevisa var den oegentlighet som omfattas av deras garanti har begåtts.

32 — Det ovan anförda kan liknas vid det som domstolen anförde i domen i det ovannämnda målet Met-Trans och Sagpol i fråga om en administrativ överenskommelse mellan medlemsstaterna om en kortare frist för åberopande av bevis än den som anges i förordning nr 2454/93 (punkt 48).

33 — Denna fråga om fastställande av vem som är innehavare och vem som är användare av TIR-carneten borde inte längre behöva ställas i fortsättningen. Sedan den 17 februari 1999, då bilaga 9 till TIR-konventionen trädde i kraft, skall de personer som önskar få tillgång till TIR-förfarandet ha tullmyndigheternas tillstånd. Detta tillstånd är avhängigt av vissa villkor, bland annat att man inte är dömd för allvarliga eller upprepade överträdelser av tull- eller skattelagstiftningen. De garanterande sammanslutningarna får endast utfärda en TIR-carnet till personer som har ett sådant tillstånd. Enligt en rekommendation som antogs av administrativa kommittén för TIR-konventionen den 20 oktober 2000 och som trädde i kraft den 1 april 2001 — i avvaktan på att nästa ändring av konventionen skall träda i kraft — skall tullmyndigheterna vid tillståndsförfarandet, förutom de berörda personernas namn- och adressuppgifter, dela ut ett individuellt identifieringsnummer och ange detta på TIR-carneten, under de garanterande sammanslutningarnas kontroll.

73. Jag föreslår följaktligen att domstolen skall besvara tolkningsfråga 2 a så att artikel 454.3 första stycket i förordning nr 2454/93 skall tolkas så att den medlemsstat som upptäcker en överträdelse eller oegentlighet inte är skyldig att utreda var överträdelsen eller oegentligheten faktiskt har begåtts eller vilka som är betalningsskyldiga.

74. Eftersom denna fråga besvaras nekande blir tolkningsfråga 2 b överflödig.

VI — Förslag till avgörande

75. Med hänsyn till det ovan anförda föreslår jag att domstolen skall besvara tolkningsfrågorna från Bundesgerichtshof på följande sätt:

1) Artikel 454.3 första stycket i kommissionens förordning (EEG) nr 2454/93 av den 2 juli 1993 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EEG) nr 2913/92 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen skall tolkas så att om TIR-carneten inte har avstämplats eller har avstämplats med förbehåll skall den frist som beviljas den garanterande sammanslutningen för att förebringa bevis på var överträdelsen eller oegentligheten har begåtts vara ett år.

2) De ovannämnda bestämmelserna skall tolkas så att fristen endast gäller om detta bevis förebringas under ett administrativt förfarande för uppbörd av tullskulden, och inte under ett domstolsförfarande. Det kan dock göras gällande mot den garanterande sammanslutning som åberopar detta bevis under ett domstolsförfarande att denna frist har löpt ut om denna sammanslutning under ett föregående administrativt förfarande har underlåtit att åberopa beviset inom den föreskrivna fristen. I så fall kan inte beviset upptas till prövning.

3) Utgångspunkten för den frist för åberopande av bevis om ett år som gäller inom ramen för ett administrativt förfarande och som — i det ovannämnda fallet — kan göras gällande inom ramen för ett domstolsförfarande är den dag då betalningskravet mottogs av den person som det riktats till.

4) Artikel 454.3 första stycket i förordning nr 2454/93 skall tolkas så att den medlemsstat som upptäcker en överträdelse eller oegentlighet inte är skyldig att utreda var överträdelsen eller oegentligheten faktiskt har begåtts eller vilka som är betalningsskyldiga för tullavgifterna.