ARREST VAN HET HOF

23 september 2003 *

In zaak C-78/01,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 234 EG van het Bundesgerichtshof (Duitsland), in het aldaar aanhangige geding tussen

Bundesverband Güterkraftverkehr und Logistik eV (BGL)

en

Bondsrepubliek Duitsland, vertegenwoordigd door **Hauptzollamt Friedrichshafen,**

in tegenwoordigheid van:

Préservatrice Foncière Tiard SA,

* Procestaal: Duits.

om een prejudiciële beslissing over 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 (PB L 253, blz. 1),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: G. C. Rodríguez Iglesias, president, M. Wathelet, R. Schintgen en C. W. A. Timmermans, kamerpresidenten, C. Gulmann, A. La Pergola, V. Skouris, F. Macken, N. Colneric, J. N. Cunha Rodrigues en A. Rosas (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: P. Léger,

griffier: H. von Holstein, adjunct-griffier,

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

— Bundesverband Güterkraftverkehr und Logistik eV (BGL), vertegenwoordigd door M. Gräfin von Westerholt en M. Lausterer, Rechtsanwälte,

— Hauptzollamt Friedrichshafen, vertegenwoordigd door H. E. Brandner en J. Kummer, Rechtsanwälte,

— Préservatrice Foncière Tiard SA, vertegenwoordigd door H.-J. Prieß, Rechtsanwalt,

— de Duitse regering, vertegenwoordigd door W.-D. Plessing en B. Muttelsee-Schön als gemachtigden,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door J. C. Schieferer als gemachtigde,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van Bundesverband Güterkraftverkehr und Logistik eV (BGL), vertegenwoordigd door M. Gräfin von Westerholt en M. Lausterer; Hauptzollamt Friedrichshafen, vertegenwoordigd door J. Kummer; Préservatrice Foncière Tiard SA, vertegenwoordigd door H.-J. Prieß, en de Commissie, vertegenwoordigd door U. Wölker als gemachtigde, ter terechtzitting van 9 juli 2002,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 14 januari 2003,

het navolgende

Arrest

1 Bij beschikking van 11 januari 2001, ingekomen ter griffie van het Hof op 15 februari daaraanvolgend, heeft het Bundesgerichtshof krachtens artikel 234 EG twee prejudiciële vragen gesteld over 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 (PB L 253, blz. 1; hierna: „uitvoeringsverordening").

2 Deze vragen zijn gerezen in een geding tussen Bundesverband Güterkraftverkehr und Logistik eV (hierna: „BGL"), een organisatie die zich garant heeft gesteld, en de Bondsrepubliek Duitsland, vertegenwoordigd door het Hauptzollamt Friedrichshafen (hierna: „Hauptzollamt"), betreffende de betaling van een bedrag dat overeenstemt met douanerechten die verschuldigd zijn wegens onregelmatigheden bij internationaal vervoer onder dekking van carnets TIR.

Rechtskader

Bepalingen van toepassing op TIR-doorvoer

De TIR-overeenkomst

3 De douaneovereenkomst inzake het internationale vervoer van goederen onder dekking van carnets TIR (hierna: „TIR-overeenkomst") is op 14 november 1975 ondertekend te Genève (Zwitserland). De Bondsrepubliek Duitsland is partij bij deze overeenkomst, en ook de Europese Gemeenschap, die de overeenkomst heeft goedgekeurd bij verordening (EEG) nr. 2112/78 van de Raad van 25 juli 1978 (PB L 252, blz. 1).

4 De TIR-overeenkomst bepaalt onder meer dat goederen die onder de bij deze overeenkomst ingevoerde TIR-regeling worden vervoerd, op de douanekantoren van doorgang niet worden onderworpen aan betaling of consignatie van rechten en heffingen ter zake van de in- of uitvoer.

5 Voor de toepassing van deze faciliteiten verlangt de TIR-overeenkomst dat de goederen gedurende het gehele vervoer worden begeleid door een uniform document, het carnet TIR, aan de hand waarvan de regelmatigheid van het vervoer kan worden gecontroleerd. Ook moet het vervoer plaatsvinden onder de garantie van organisaties die daartoe overeenkomstig artikel 6 door de overeenkomstsluitende partijen zijn erkend.

6 Artikel 6, lid 1, van de TIR-overeenkomst bepaalt:

„Iedere overeenkomstsluitende partij kan, onder de door haar vast te stellen voorwaarden en waarborgen, aan organisaties de bevoegdheid verlenen om, hetzij rechtstreeks, hetzij door tussenkomst van soortgelijke organisaties, carnets TIR af te geven, alsmede om zich garant te stellen."

7 Het carnet TIR bestaat uit een reeks bladen die een strook nr. 1 en een strook nr. 2 met overeenstemmende stamnummers bevatten, waarop alle nodige gegevens zijn vermeld. Voor elk grondgebied waarover doorvoer plaatsvindt, wordt één paar stroken gebruikt. Bij het begin van het vervoer wordt stamnummer 1 ingediend bij het douanekantoor van vertrek; zuivering vindt plaats na ontvangst van stamnummer 2 van het op hetzelfde grondgebied gelegen douanekantoor van uitgang. Deze procedure wordt herhaald voor elk grondgebied waarover doorvoer plaatsvindt, waarbij gebruik wordt gemaakt van de verschillende paren stroken uit hetzelfde carnet.

8 De carnets TIR worden gedrukt en verdeeld door de te Genève gevestigde International Road Transport Union (hierna: „IRU") en aan de gebruikers afgegeven door de nationale organisaties die zich garant hebben gesteld, welke daartoe zijn gemachtigd door de administraties van de overeenkomstsluitende partijen. Het carnet TIR wordt afgegeven door de organisatie die zich garant heeft gesteld in het land van vertrek, waarbij de garantie wordt gedekt door de IRU en een in Zwitserland gevestigde pool van verzekeringsmaatschappijen.

9 Artikel 8 van de TIR-overeenkomst luidt:

„1. De organisatie die zich garant heeft gesteld, verbindt zich tot voldoening van de rechten en heffingen ter zake van de invoer of de uitvoer, eventueel vermeerderd met de interest bij achterstallige betaling, welke verschuldigd zijn krachtens douanewetten en -reglementen van het land waarin een onregelmatigheid met betrekking tot het TIR-vervoer is vastgesteld. Zij is gehouden tot betaling van bovenbedoelde bedragen, zowel hoofdelijk als gezamenlijk met de personen die deze bedragen verschuldigd zijn.

2. Wanneer de wetten en reglementen van een overeenkomstsluitende partij niet voorzien in de betaling van rechten en heffingen ter zake van de invoer of de uitvoer in de gevallen bedoeld in het eerste lid van dit artikel, verbindt de organisatie die zich garant heeft gesteld zich om onder dezelfde voorwaarden een bedrag te voldoen dat gelijk is aan het bedrag van de rechten en heffingen ter zake van de invoer of de uitvoer, eventueel vermeerderd met de verschuldigde interest bij achterstallige betaling.

3. Iedere overeenkomstsluitende partij stelt per carnet TIR het maximum vast van de bedragen die krachtens het bepaalde in het eerste en tweede lid van dit artikel kunnen worden geëist van de organisatie die zich garant heeft gesteld.

4. De organisatie die zich garant heeft gesteld, wordt tegenover de autoriteiten van het land waar het douanekantoor van vertrek is gelegen, aansprakelijk vanaf het tijdstip waarop het carnet TIR door het douanekantoor is ingeschreven. In de landen waar het TIR-vervoer van goederen vervolgens doorkomt, ontstaat deze aansprakelijkheid wanneer de goederen worden ingevoerd [...]

[...]

7. Wanneer de bedragen bedoeld in het eerste en tweede lid van dit artikel opeisbaar worden, moeten de bevoegde autoriteiten voorzover mogelijk de betaling hiervan eisen van de persoon of personen die rechtstreeks deze bedragen verschuldigd is of zijn, alvorens een vordering tot betaling in te dienen bij de organisatie die zich garant heeft gesteld."

10 Artikel 10, lid 2, van de TIR-overeenkomst bepaalt:

„Wanneer de douaneautoriteiten van een land een carnet TIR hebben gezuiverd zonder voorbehoud, kunnen zij van de organisatie die zich garant heeft gesteld, niet meer de betaling vorderen van de bedragen bedoeld in artikel 8, eerste en tweede lid, tenzij het certificaat van zuivering ten onrechte of op frauduleuze wijze werd verkregen."

11 Artikel 11 van de TIR-overeenkomst luidt:

„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.

3. 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."

12 Artikel 37 van de TIR-overeenkomst bepaalt:

„Wanneer het niet mogelijk is vast te stellen op welk grondgebied een onregelmatigheid is begaan, dan wordt deze geacht te zijn begaan op het grondgebied van de overeenkomstsluitende partij waar zij is vastgesteld."

Het gemeenschapsrecht

13 Voor de toepassing van de TIR-overeenkomst vormt de Europese Gemeenschap één enkel douanegebied.

14 Artikel 454 van de uitvoeringsverordening bevat een aantal specifieke bepalingen voor de TIR-overeenkomst en voor de op 6 december 1961 te Brussel gesloten douaneovereenkomst inzake het carnet ATA voor de tijdelijke invoer van goederen (hierna: „ATA-overeenkomst"). Dit artikel luidt als volgt:

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

2. Wanneer wordt vastgesteld dat in de loop van of in verband met vervoer onder geleide van een carnet TIR, respectievelijk doorvoer onder geleide van een carnet ATA, 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.

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."

15 Artikel 455 van de uitvoeringsverordening bepaalt:

„1. Wanneer wordt vastgesteld dat in de loop van of in verband met vervoer onder geleide van een carnet TIR, respectievelijk doorvoer onder geleide van een

carnet ATA, een overtreding of onregelmatigheid is begaan, delen de douaneautoriteiten dit mede aan de houder van het carnet TIR, respectievelijk het carnet ATA, en aan de aansprakelijke organisatie binnen de bij artikel 11, lid 1, van de TIR-overeenkomst, respectievelijk artikel 6, lid 4, van de ATA-overeenkomst, vastgestelde termijn.

2. Het bewijs van de regelmatigheid van het vervoer onder geleide van een carnet TIR, respectievelijk een carnet ATA, in de zin van artikel 454, lid 3, eerste alinea, wordt geleverd binnen de bij artikel 11, lid 2, van de TIR-overeenkomst, respectievelijk artikel 7, leden 1 en 2, van de ATA-overeenkomst, vastgestelde termijn.

3. Het bewijs ten genoegen van de douaneautoriteiten kan onder andere worden geleverd:

a) door overlegging van een door de douaneautoriteiten gewaarmerkt document waarin wordt verklaard dat de betrokken goederen aan het kantoor van bestemming zijn aangebracht. Dit document dient een gedetailleerde omschrijving van de goederen te bevatten;

of

b) door overlegging van een in een derde land ter zake van de aangifte ten verbruik afgegeven douanedocument, dan wel een kopie of fotokopie daarvan; deze kopie of fotokopie dient te worden gewaarmerkt hetzij door de instantie die het origineel heeft afgetekend, hetzij door de autoriteiten van het betrokken derde land, hetzij door de autoriteiten van een lidstaat. Dit document dient een gedetailleerde omschrijving van de betrokken goederen te bevatten;

of

c) wat de ATA-overeenkomst betreft, door een van de in artikel 8 van deze overeenkomst bedoelde bewijsmiddelen."

16 Artikel 457 van de uitvoeringsverordening luidt:

„Voor de toepassing van artikel 8, lid 4, van de TIR-overeenkomst wordt of is de organisatie die zich garant heeft gesteld, aansprakelijk ten opzichte van de douaneautoriteiten van elke lidstaat over het grondgebied waarvan de goederen met toepassing van de TIR-regeling worden vervoerd zodra de goederen het douanegebied van de Gemeenschap binnenkomen of verzonden worden vanaf een kantoor van vertrek in het douanegebied van de Gemeenschap tot aan de plaats van uitgang uit het douanegebied van de Gemeenschap of tot aan het kantoor van bestemming in dit gebied."

17 De artikelen 454 en 455 van de uitvoeringsverordening zijn gewijzigd bij verordening (EG) nr. 2787/2000 van de Commissie van 15 december 2000 (PB L 330, blz. 1).

18 Punt 12 van de considerans van verordening nr. 2787/2000 luidt:

„Bepaalde materiële verbeteringen dienen te worden aangebracht, die betrekking hebben op de verwijzing naar de TIR-overeenkomst."

19 Artikel 1, punt 54, van verordening nr. 2787/2000 bepaalt:

„In artikel 454, lid 3, eerste alinea, wordt 'artikel 455, lid 1' vervangen door 'artikel 455, lid 2'."

20 Artikel 1, punt 55, van verordening nr. 2787/2000 bepaalt:

„In artikel 455, lid 2, wordt 'artikel 11, lid 2, van de TIR-overeenkomst' vervangen door 'artikel 11, lid 3, van de TIR-overeenkomst'."

21 Ingevolge artikel 4, lid 2, eerste alinea, van verordening nr. 2787/2000 zijn deze bepalingen van toepassing met ingang van 1 juli 2001.

Wederzijdse bijstand tussen de administratieve autoriteiten van de lidstaten

22 Deze bijstand is geregeld bij 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 (PB L 144, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 945/87 van de Raad van 30 maart 1987 (PB L 90, blz. 3; hierna: „verordening nr. 1468/81").

23 Artikel 9, lid 1, van verordening nr. 1468/81 luidt:

„1. Op verzoek van de verzoekende autoriteit verricht de aangezochte autoriteit een passend onderzoek, of doet dit verrichten, naar handelingen die in strijd zijn of de verzoekende autoriteit in strijd lijken met de douane- of landbouwvoorschriften.

Voor dit onderzoek gaat de aangezochte autoriteit, of de administratieve autoriteit tot wie laatstgenoemde zich heeft gericht, te werk als handelde zij ten eigen behoeve of op verzoek van een andere nationale autoriteit.

De aangezochte autoriteit deelt de resultaten van dit onderzoek aan de verzoekende autoriteit mede."

Het hoofdgeding en de prejudiciële vragen

24 Blijkens de verwijzingsbeschikking heeft de Britse vervoersonderneming Freight Forwarding Services (hierna: „FFS"), als houder van een carnet TIR dat was afgegeven door de Freight Transport Association Ltd, een Britse organisatie die lid is van de IRU, op 23 maart 1994 een uit Zwitserland afkomstige lading van 12,5 miljoen sigaretten ingeklaard bij het Hauptzollamt, douanekantoor van vertrek. Deze lading moest naar Marokko worden vervoerd via het douanekantoor van bestemming te Algeciras (Spanje).

25 De verwijzende rechter verduidelijkt dat BGL een vereniging naar Duits recht is die krachtens artikel 6 van de TIR-overeenkomst is erkend als organisatie die zich garant stelt. Haar verbintenis als borg voor de houder van een carnet TIR is beperkt tot een maximumbedrag van 175 000 ECU. Aangezien het om een „hoofdelijke borgstelling" in de zin van het Duitse recht gaat, kan BGL niet eisen dat het Hauptzollamt zich eerst wendt tot de houder van het carnet TIR. Zo BGL haar verplichting op basis van de door haar gestelde borgtocht uitvoert, beschikt zij over een verhaalsrecht dat voortvloeit uit de met de IRU gesloten garantie-overeenkomst. De IRU heeft van haar kant een verzekeringsovereenkomst gesloten met een groep verzekeringsmaatschappijen waartoe de Préservatrice Foncière Tiard SA (hierna: „PFA"), interveniënte in het hoofdgeding, behoort.

26 De uiterste datum voor de aanbieding van de goederen bij het douanekantoor van Algeciras was 28 maart 1994. Het Hauptzollamt heeft van het douanekantoor van bestemming evenwel geen bevestiging van zuivering ontvangen. Op verzoek van het Hauptzollamt heeft het douanekantoor van bestemming op 13 juli 1994 echter meegedeeld dat de goederen hem niet waren aangeboden. In het later teruggevonden en aan de IRU gezonden originele carnet TIR bevindt zich een vervalste stempel van het kantoor van bestemming met de datum van 28 maart 1994.

27 Bij brief van 16 augustus 1994 heeft het Hauptzollamt BGL meegedeeld dat het carnet TIR niet was gezuiverd. Bij aangetekende brief met ontvangstbevestiging heeft het FFS in verband met het betrokken vervoer een op 16 augustus 1994 gedateerde aanslag van 3 197 500 DEM opgelegd. FFS heeft dit bedrag niet betaald.

28 In zijn in februari 1996 bij het Landgericht Frankfurt am Main (Duitsland) ingesteld beroep vorderde het Hauptzollamt van BGL, op grond van de vordering tot betaling van heffingen voortvloeiend uit de niet-zuivering van het carnet TIR, het maximale bedrag waarvoor BGL borg stond, namelijk 334 132,75 DEM, vermeerderd met vertragingsrente. In haar verweerschrift van 8 mei 1996 heeft BGL aangevoerd dat de betrokken lading sigaretten in Spanje was ontladen en

voorgesteld het bewijs daarvan te leveren door middel van getuigen. De verwijzende rechter verduidelijkt dat, indien dit feit werd bewezen, niet de Duitse staat maar de Spaanse staat schuldeiser zou zijn van de door FFS verschuldigde heffingen en dat het beroep tegen de borg in dat geval niet gegrond zou zijn. Het Landgericht en in hoger beroep het Oberlandesgericht Frankfurt am Main (Duitsland) hebben de vordering van het Hauptzollamt evenwel toegewezen.

29 BGL heeft bij het Bundesgerichtshof beroep in Revision ingesteld. In het kader daarvan vraagt deze rechterlijke instantie zich af of het recht van BGL om te bewijzen waar de onregelmatigheid of de overtreding is begaan, een recht dat § 768 van het Bürgerliches Gesetzbuch (hierna: „BGB") een borg verleent, eventueel is vervallen. Het Bundesgerichtshof verduidelijkt in dat verband dat BGL dit middel pas voor het eerst heeft opgeworpen in haar op 8 mei 1996 bij het Landgericht Frankfurt am Main ingediende verweerschrift, ofschoon het Hauptzollamt haar bij brief van 16 augustus 1994 had meegedeeld dat het carnet TIR niet was gezuiverd.

30 Het Bundesgerichtshof verklaart dat het carnet TIR waarin zich een valse stempel van het douanekantoor van bestemming bevindt, in casu niet gelijkstaat met een certificaat van zuivering dat ten onrechte of op frauduleuze wijze is verkregen in de zin van artikel 11, lid 1, tweede zin, van de TIR-overeenkomst. Volgens deze rechterlijke instantie is bijgevolg de eerste zin van deze bepaling van toepassing, en bedraagt de termijn van kennisgeving van de niet-zuivering aan de organisatie die zich garant heeft gesteld, één jaar te rekenen van de inschrijving van het carnet TIR.

31 Volgens de verwijzende rechter zijn de toepasselijke bepalingen niet duidelijk. Hij kent het arrest van 23 maart 2000, Met-Trans en Sagpol (C-310/98 en C-406/98, Jurispr. blz. I-1797), waarin het Hof in punt 44 heeft vastgesteld, dat artikel 454, lid 3, eerste alinea, van de uitvoeringsverordening wat de duur van de betrokken termijn betreft, ondubbelzinnig naar artikel 455, lid 1, van dezelfde verordening verwijst, en dat laatstgenoemde bepaling, wat de duur van de gestelde termijn

betreft, verwijst naar artikel 11, lid 1, van de TIR-overeenkomst. In hetzelfde punt 44 heeft het Hof bovendien opgemerkt dat de enige termijn die in artikel 11, lid 1, van de TIR-overeenkomst wordt genoemd, een termijn van één jaar is. De verwijzende rechter voegt hier evenwel aan toe dat dit arrest niet verwijst naar de bewijstermijn die van toepassing is op de organisatie die zich garant heeft gesteld.

32 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 (EEG) nr. 2454/93 [...] ook voor het geval dat een lidstaat met een beroep op artikel 454, leden 2 en 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 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, PB L 144, blz. 1]?

b) Ingeval het Hof van Justitie 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, ingeval van verhaal op de organisatie die zich garant heeft gesteld, bewijzen dat een dergelijke onderzoeksverplichting is nageleefd?"

De prejudiciële vragen

33 De vragen 1, sub a en b, ii, moeten samen worden onderzocht.

De eerste vraag, sub a, inzake de toepassing van de termijn voor het bewijs van de plaats van de onregelmatigheid op de organisatie die zich garant heeft gesteld, en sub b, ii, inzake de aard van deze termijn

34 Met zijn eerste vraag, sub a en b, ii, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de in artikel 454, lid 3, eerste alinea, van de uitvoeringsverordening bedoelde termijn, waarbinnen kan worden bewezen dat de overtreding of de onregelmatigheid daadwerkelijk is begaan in een andere lidstaat dan die welke de douanerechten invordert, van toepassing is op een organisatie die zich garant heeft gesteld, en die door een lidstaat wordt gedagvaard tot betaling van een bedrag aan douanerechten, en of de organisatie die zich garant heeft gesteld dat bewijs moet leveren binnen deze termijn op straffe van niet-ontvankelijkheid van het bewijsmiddel.

Bij het Hof ingediende opmerkingen

35 BGL voert aan dat een organisatie die zich garant heeft gesteld mag bewijzen waar de overtreding of de onregelmatigheid is begaan, maar dat de in artikel 454, lid 3, eerste alinea, van de uitvoeringsverordening bedoelde termijn op haar niet van toepassing is. Het recht om dit bewijs te leveren is immers erkend door het Duitse recht, dat van toepassing is op de tussen de Duitse staat en BGL gesloten borgtocht, en meer in het bijzonder door § 768 van het BGB met betrekking tot

het recht van de borg om dezelfde excepties op te werpen als de hoofdschuldenaar. Laatstgenoemde heeft wel degelijk het recht een dergelijk bewijs te leveren. BGL merkt bovendien op dat het recht van de borg om dezelfde excepties op te werpen als de hoofdschuldenaar aan geen enkele termijn is gebonden.

36 BGL heeft ter terechtzitting verduidelijkt dat het voor haar belangrijk is te bewijzen dat de onregelmatigheid in een andere lidstaat heeft plaatsgevonden, aangezien zij op basis van de borgtocht enkel ten aanzien van de Bondsrepubliek Duitsland borg staat voor de schulden die voortvloeien uit TIR-vervoer. Bovendien is de in artikel 454, lid 3, derde alinea, van de uitvoeringsverordening bedoelde compensatieregeling enkel van toepassing op de hoofdschuldenaar en niet op de organisatie die zich garant heeft gesteld.

37 Ook PFA is van mening dat de organisatie die zich garant heeft gesteld mag bewijzen waar de overtreding of de onregelmatigheid is begaan. Volgens haar vormt het feit dat artikel 455 van de uitvoeringsverordening bepaalt dat een onregelmatigheid wordt meegedeeld aan de organisatie die zich garant heeft gesteld, een aanwijzing dat deze organisatie dit bewijs mag leveren. De verwijzing naar artikel 11 van de TIR-overeenkomst, dat de organisatie die zich garant heeft gesteld in zijn drie leden vermeldt, bevestigt deze opvatting.

38 Dat de organisatie die zich garant heeft gesteld bevoegd is om dit bewijs te leveren, noopt volgens PFA tot de conclusie dat de in artikel 454, lid 3, eerste alinea, van de uitvoeringsverordening bedoelde termijn op een dergelijke organisatie van toepassing is. Anders had uitdrukkelijk een aparte termijn moeten worden vastgesteld. De verwijzing naar de TIR-overeenkomst bevestigt ook deze opvatting.

39 Wat de aard van de termijn betreft, betoogt PFA dat het niet om een vervaltermijn, maar om een niet-bindende termijn gaat, aangezien het gehele materiële douanerecht uitgaat van de gedachte dat de douaneschuld door de echte

schuldenaar moet worden betaald aan de echte schuldeiser. Materiële juistheid moet dus uiteindelijk steeds primeren op subsidiaire formele overwegingen, zoals weerlegbare vermoedens.

40 Het Hauptzollamt en de Duitse regering zijn daarentegen van mening dat de organisatie die zich garant heeft gesteld niet mag bewijzen waar de overtreding of de onregelmatigheid is begaan en dat de in artikel 454, lid 3, eerste alinea, van de uitvoeringsverordening bedoelde termijn bijgevolg niet op de organisatie van toepassing is. De TIR-overeenkomst noch de uitvoeringsverordening voorziet immers in de mogelijkheid om dat bewijs te leveren.

41 De Duitse regering verduidelijkt dat de mogelijkheid dat de organisatie die zich garant heeft gesteld in het kader van een geding met de douaneautoriteiten voor een burgerlijke rechter dat bewijs zou mogen leveren, tot resultaat zou hebben dat twee verschillende rechterlijke instanties kunnen worden geadieerd en tegenstrijdige uitspraken kunnen doen. De belastingrechter zou immers bevoegd zijn ter zake van de invordering van de douaneschuld van de houder van het carnet TIR, terwijl de invordering van de bedragen die verschuldigd zijn door de organisatie die zich garant heeft gesteld, zou behoren tot de bevoegdheid van de burgerlijke rechter, aangezien de terugvordering op de borgtocht is gebaseerd. Deze rechters zouden tot verschillende resultaten kunnen komen.

42 Derhalve moet bij de uitlegging van artikel 454 van de uitvoeringsverordening rekening worden gehouden met het doel van de borgtocht, zodat de vaststellingen van de belastingrechter met betrekking tot de plaats van de overtreding of de onregelmatigheid niet opnieuw ter discussie kunnen worden gesteld door afwijkende vaststellingen van de burgerlijke rechter. Dit heeft tot gevolg dat de borg niet dezelfde excepties kan opwerpen als de hoofdschuldenaar, noch, in casu, kan bewijzen waar de overtreding of de onregelmatigheid is begaan.

43 Zo het Hof erkent dat de organisatie die zich garant heeft gesteld over een termijn beschikt om dat bewijs te leveren, gaat het volgens het Hauptzollamt en de Duitse regering om een vervaltermijn. De Duitse regering verduidelijkt dat wanneer deze termijn in een geding tussen de douaneautoriteiten en de organisatie die zich garant heeft gesteld als een procesrechtelijke termijn zou worden beschouwd, laatstgenoemde organisatie krachtens het Duitse recht over de gewone verjaringstermijn van 30 jaar zou beschikken om te bewijzen waar de overtreding of de onregelmatigheid is begaan, hetgeen niet bevorderlijk is voor de noodzakelijke rechtszekerheid in de verhouding tussen de borg en de douaneautoriteiten. Bovendien zou hieruit een duidelijke tegenstrijdigheid volgen ten opzichte van het geval waarin artikel 11, lid 1, van de TIR-overeenkomst rechtstreeks toepasselijk is.

44 De Commissie heeft ter terechtzitting aangevoerd dat noch de TIR-overeenkomst, noch de uitvoeringsverordening zich ertegen verzet dat de organisatie die zich garant heeft gesteld zich krachtens het Duitse recht beroept op excepties die de hoofdschuldenaar zou kunnen aanvoeren en in het hoofdgeding mag bewijzen waar de overtreding of de onregelmatigheid is begaan. Het gemeenschapsrecht vereist evenwel dat dit bewijs wordt geleverd binnen de in artikel 454, lid 3, eerste alinea, van de uitvoeringsverordening gestelde termijn. Deze termijn moet bovendien een vervaltermijn zijn, want er is geen reden om een organisatie die zich garant heeft gesteld in een betere positie te plaatsen wanneer zij voor een rechter is gedaagd, dan wanneer zulks niet het geval is.

Antwoord van het Hof

45 De rechten en plichten van BGL worden beheerst door de TIR-overeenkomst, het gemeenschapsrecht en de met de Bondsrepubliek Duitsland gesloten borgtocht naar Duits recht.

46 Volgens artikel 454, lid 1, van de uitvoeringsverordening is de verordening 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.

47 Geen enkele bepaling van de TIR-overeenkomst geeft uitdrukkelijk uitsluitsel over de vraag of de organisatie die zich garant heeft gesteld mag bewijzen waar een overtreding of een onregelmatigheid is begaan. Artikel 8, lid 1, van de overeenkomst vermeldt enkel een aantal verplichtingen die de organisaties die zich garant hebben gesteld tegenover de overeenkomstsluitende partijen moeten aangaan wanneer zij verzoeken te worden gemachtigd om carnets TIR af te geven. Bovendien heeft artikel 11, lid 3, van de overeenkomst enkel betrekking op het bewijs dat bij het vervoer geen onregelmatigheid is begaan.

48 Naar Duits recht mag een borg tegen de schuldeiser dezelfde excepties opwerpen als de hoofdschuldenaar. Indien in het hoofdgeding alleen het Duitse recht van toepassing zou zijn, en voorzover de tussen partijen gesloten borgtocht zich er niet tegen verzet, zou BGL dus mogen bewijzen waar de overtreding of de onregelmatigheid is begaan en zou zij zijn onderworpen aan de in het Duitse recht bedoelde termijnen.

49 In casu moet evenwel worden nagegaan of de uitvoeringsverordening, die krachtens artikel 189, tweede alinea, EG-Verdrag (thans artikel 249, tweede alinea, EG) rechtstreeks toepasselijk is, bepalingen bevat die in de weg staan aan het recht van de organisatie die zich garant heeft gesteld om te bewijzen waar de onregelmatigheid heeft plaatsgevonden of die de uitoefening van dat recht onderwerpen aan voorwaarden die noodzakelijk zijn voor de volle werking van het gemeenschapsrecht.

50 Aangaande het recht te bewijzen waar de overtreding of de onregelmatigheid is begaan, zij opgemerkt dat de artikelen 454 en 455 van de uitvoeringsverordening

niet verduidelijken wie dit bewijs moet of mag leveren en hoe dan ook niet uitsluiten dat dit bewijs kan worden geleverd door de organisatie die zich garant heeft gesteld.

51 Bovendien verwijst artikel 455 van deze verordening naar artikel 11 van de TIR-overeenkomst, dat in elk van zijn drie leden uitsluitend betrekking heeft op de organisatie die zich garant heeft gesteld. Artikel 455 moet dan ook aldus worden uitgelegd dat het er niet aan in de weg staat dat de organisatie die zich garant heeft gesteld, het bedoelde bewijs mag leveren.

52 Bovendien zij eraan herinnerd dat de eerbiediging van de rechten van de verdediging in iedere procedure, tegen een persoon die tot een voor deze laatste bezwarende handeling kan leiden, inzonderheid in een procedure die aanleiding kan geven tot sancties, een grondbeginsel van gemeenschapsrecht vormt. Dit beginsel verlangt, dat iedere persoon aan wie een sanctie kan worden opgelegd, in staat wordt gesteld tijdig zijn standpunt kenbaar te maken over de elementen die in aanmerking worden genomen om de sanctie op te leggen en elk voor zijn verdediging relevant bewijs te leveren (zie in die zin arresten van 29 juni 1994, Fiskano/Commissie, C-135/92, Jurispr. blz. I-2885, punten 39 en 40, en 21 maart 1990, België/Commissie, „Tubemeuse", C-142/87, Jurispr. blz. I-959, punten 46 en 47).

53 Uit een en ander volgt dat artikel 454, lid 3, eerste alinea, van de uitvoeringsverordening aldus moet worden uitgelegd dat het er niet aan in de weg staat dat een organisatie die zich garant heeft gesteld, bewijst waar de overtreding of de onregelmatigheid is begaan.

54 Aangaande de termijn waarbinnen een dergelijk bewijs moet worden geleverd, zij eraan herinnerd dat het bewijs ertoe strekt de bevoegdheid te betwisten van de lidstaat die de douanerechten invordert door de lidstaat aan te wijzen die bevoegd is om deze rechten te vorderen wanneer het vermoeden met betrekking tot de plaats van de overtreding of de onregelmatigheid weerlegd is.

55 Deze andere lidstaat moet snel worden bepaald, zodat hij de maatregelen kan treffen die nodig zijn om de verschuldigde bedragen in te vorderen. De volle werking van het gemeenschapsrecht zou dus worden geschaad indien de vraag van de bewijstermijn uitsluitend afhing van het nationale recht, dat zou kunnen voorzien in een te lange termijn om de invordering van de in een andere lidstaat verschuldigde bedragen juridisch en materieel mogelijk te maken.

56 Derhalve moet worden vastgesteld dat artikel 454, lid 3, eerste alinea, van de uitvoeringsverordening aldus moet worden uitgelegd dat de erin bedoelde termijn van toepassing is op de organisatie die zich garant heeft gesteld en die door een lidstaat op basis van de met hem krachtens de TIR-overeenkomst gesloten borgtochtovereenkomt is gedagvaard tot betaling van douanerechten, wanneer deze organisatie wenst te bewijzen waar de overtreding of de onregelmatigheid is begaan.

57 Om aan de doelstelling van volle werking van het gemeenschapsrecht te voldoen, moet deze termijn een vervaltermijn zijn, in dier voege dat de betrokken organisatie die zich garant heeft gesteld, op straffe van niet-ontvankelijkheid van het bewijsmiddel, binnen de in artikel 454, lid 3, eerste alinea, van de uitvoeringsverordening bedoelde termijn moet bewijzen waar de overtreding of de onregelmatigheid is begaan.

58 Derhalve moet op de eerste vraag, sub a en b, ii, worden geantwoord dat artikel 454, lid 3, eerste alinea, van de uitvoeringsverordening er niet aan in de weg staat dat een organisatie die zich garant heeft gesteld en die door een lidstaat op basis van de met hem krachtens de TIR-overeenkomst gesloten borgtocht in rechte is gedagvaard tot betaling van douanerechten, mag bewijzen waar de overtreding of de onregelmatigheid is begaan, mits dit bewijs wordt geleverd binnen de in deze bepaling voorziene termijn, die een vervaltermijn is.

De eerste vraag, sub b, i, met betrekking tot de bewijstermijn

59 Met zijn eerste vraag, sub b, i, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen wat precies de duur is van de termijn die is bedoeld in artikel 454, lid 3, eerste alinea, van de uitvoeringsverordening.

Bij het Hof ingediende opmerkingen

60 Partijen in het hoofdgeding, de Duitse regering en de Commissie erkennen dat de toepasselijke bepalingen dienaangaande onduidelijk en verward zijn. De verwijzing in artikel 454, lid 3, eerste alinea, van de uitvoeringsverordening naar artikel 455, lid 1, van die verordening en vandaar naar artikel 11, lid 1, van de TIR-overeenkomst is onjuist en is uitdrukkelijk gecorrigeerd bij verordening nr. 2787/2000, die evenwel op het hoofdgeding niet van toepassing is. Verder is erop gewezen dat laatstgenoemde verordening de toestand niet echt verbetert, aangezien zij zelf opnieuw verwijst naar een bepaling die meerdere termijnen bevat.

61 De termijnen die in de onderhavige zaak toepasselijk zouden kunnen zijn, bedragen drie maanden, een jaar of twee jaar, naargelang van het zinsdeel van artikel 11 van de TIR-overeenkomst dat met de verwijzing in artikel 455, lid 1, van de uitvoeringsverordening kan worden bedoeld.

62 Volgens BGL en PFA geldt in het hoofdgeding een bewijstermijn van twee jaar, op basis van artikel 454, lid 3, eerste alinea, en artikel 455, lid 2, van de uitvoeringsverordening, juncto artikel 11, lid 3, tweede zin, van de TIR-overeenkomst. Volgens BGL moeten deze bepalingen op samenhangende en logische

wijze worden uitgelegd. PFA beklemtoont dat, gelet op het feit dat de bewijstermijn een sanctie tot gevolg heeft, de bepaling moet worden toegepast die het gunstigste is voor de organisatie die zich garant heeft gesteld, te weten de bepaling zoals gewijzigd bij verordening nr. 2787/2000. Het Hauptzollamt en de Duitse regering menen daarentegen dat, zo de organisatie die zich garant heeft gesteld het bewijs mag leveren, de bewijstermijn een jaar bedraagt, zoals het Hof heeft vastgesteld in het reeds aangehaalde arrest Met-Trans en Sagpol.

Antwoord van het Hof

63 Vastgesteld moet worden dat de betrokken teksten onduidelijk en verward zijn.

64 Zoals advocaat-generaal Mischo in punt 43 van zijn conclusie in de zaak Met-Trans en Sagpol, reeds aangehaald, heeft opgemerkt, ligt de conclusie voor de hand dat de wetgever bij vergissing in artikel 454, lid 3, eerste alinea, van de uitvoeringsverordening naar artikel 455, lid 1, heeft verwezen en dat hij naar artikel 455, lid 2, van deze verordening had moeten verwijzen.

65 Artikel 455, lid 1, bevat immers geen termijn voor het bewijs van de plaats waar de overtreding of de onregelmatigheid is begaan, maar heeft betrekking op de termijn waarbinnen de douaneautoriteiten de houder van het carnet TIR en de organisatie die zich garant heeft gesteld moeten meedelen dat een dergelijke overtreding of onregelmatigheid is begaan. Artikel 455, lid 2, handelt daarentegen over de termijn voor het bewijs van de regelmatigheid van het vervoer onder geleide van het carnet TIR, en in verband met het bewijs van de plaats waar een overtreding of een onregelmatigheid is begaan, lijkt een verwijzing naar deze bepaling logischer.

66 Zo artikel 454, lid 3, eerste alinea, van de uitvoeringsverordening moet worden gelezen en uitgelegd als een daadwerkelijke verwijzing naar artikel 455, lid 1, van de verordening, is de termijn voor het bewijs van de plaats van de overtreding of de onregelmatigheid bovendien dezelfde als die voor de kennisgeving van de overtreding of de onregelmatigheid en begint hij te lopen op dezelfde datum; hij zou bijgevolg een jaar bedragen te rekenen van de inschrijving van het carnet TIR. In dat geval zou het volstaan dat de douaneautoriteiten op de laatste dag van deze termijn meedelen dat een onregelmatigheid is begaan om het voor de organisatie die zich garant heeft gesteld materieel onmogelijk te maken het bedoelde bewijs te leveren.

67 Overigens is de uitvoeringsverordening bij verordening nr. 2787/2000 gewijzigd in de zin van de uitlegging die advocaat-generaal Mischo had voorgesteld in zijn conclusie in de zaak Met-Trans en Sagpol, reeds aangehaald, waarbij in punt 12 van de considerans van de verordening uitdrukkelijk is vermeld dat bepaalde „materiële verbeteringen dienen te worden aangebracht, die betrekking hebben op de verwijzing naar de TIR-overeenkomst".

68 Het is mogelijk dat de in aanmerking te nemen termijn die van drie maanden is. Een termijn van drie maanden na de datum van de vordering tot betaling aan de organisatie die zich garant heeft gesteld, wordt inderdaad bedoeld in artikel 11, lid 3, van de TIR-overeenkomst, het artikel waarnaar artikel 454, lid 3, eerste alinea, van de uitvoeringsverordening verwijst, wanneer de bij verordening nr. 2787/2000 aangebrachte wijzigingen in aanmerking worden genomen. Een termijn van drie maanden was bovendien van toepassing verklaard bij een tussen de lidstaten gesloten administratief akkoord, dat door het comité voor transitvervoer van de Gemeenschap is aanvaard (zie in dat verband de conclusie van advocaat-generaal Mischo in de zaak Met-Trans en Sagpol, reeds aangehaald). Tot slot lijkt een korte termijn in deze aangelegenheid verkieslijk om snel te bepalen welke lidstaat belast is met de invordering van de douanerechten en op die manier problemen met betrekking tot de verjaring van schuldvorderingen te vermijden.

69 De bij verordening nr. 2787/2000 aangebrachte wijziging is evenwel pas op 1 juli 2001 in werking getreden. Zij is dus niet van toepassing op het hoofdgeding.

70 Bovendien bevat artikel 11, lid 3, van de TIR-overeenkomst twee onderscheiden zinnen die betrekking hebben op termijnen van verschillende duur. De eerste termijn, die drie maanden bedraagt, is een betalingstermijn, terwijl de tweede termijn, die twee jaar bedraagt nadat de vordering tot betaling is gericht aan de organisatie die zich garant heeft gesteld, betrekking heeft op het bewijs dat bij het betrokken vervoer geen onregelmatigheid is begaan. Het is dus niet met zekerheid bewezen dat de verwijzing naar deze bepaling enkel betrekking heeft op die eerste termijn.

71 Nu de teksten die op het hoofdgeding van toepassing zijn, kennelijk onjuist zijn en voorzien in meerdere termijnen die in aanmerking kunnen worden genomen, zij eraan herinnerd dat het rechtszekerheidsbeginsel een algemeen beginsel van gemeenschapsrecht is, hetwelk onder meer verlangt, dat een regeling waarbij aan de belastingplichtige lasten worden opgelegd, duidelijk en nauwkeurig omschreven is, opdat de belastingplichtige ondubbelzinnig zijn rechten en verplichtingen kan kennen en dienovereenkomstig zijn voorzieningen kan treffen (arresten van 9 juli 1981, Gondrand Frères en Garancini, 169/80, Jurispr. blz. 1931, punt 17; 22 februari 1989, Commissie/Frankrijk en Verenigd Koninkrijk, 92/87 en 93/87, Jurispr. blz. 405, punt 22, en 13 februari 1996, Van Es Douane Agenten, C-143/93, Jurispr. blz. I-431, punt 27).

72 In deze omstandigheden moet worden aangenomen dat van de verschillende termijnen waarnaar de artikelen 454 en 455 van de uitvoeringsverordening in de versie ten tijde van de feiten in het hoofdgeding verwijzen, de gunstigste van toepassing is op de organisatie die zich garant heeft gesteld, te weten de termijn van twee jaar die begint te lopen vanaf de datum van de vordering tot betaling aan de organisatie die zich garant heeft gesteld.

73 Derhalve moet op de eerste vraag, sub b, i, worden geantwoord dat de artikelen 454, lid 3, eerste alinea, en 455 van de uitvoeringsverordening aldus moeten worden uitgelegd dat de organisatie die zich garant heeft gesteld, voor het bewijs van de plaats waar de overtreding of de onregelmatigheid daadwerkelijk is begaan, beschikt over een termijn van twee jaar, die begint te lopen vanaf de datum van de tot haar gerichte vordering tot betaling.

De tweede vraag, sub a, inzake het bestaan van een onderzoeksplicht van de lidstaat

74 Met zijn tweede vraag, sub a, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de artikelen 454 en 455 van de uitvoeringsverordening een lidstaat die een overtreding of onregelmatigheid in verband met vervoer onder geleide van een carnet TIR vaststelt, verplichten om bovenop de in artikel 455, lid 1, van de verordening bedoelde mededelingen en een opsporingsbericht aan het douanekantoor van bestemming, ook nog te onderzoeken waar de overtreding of de onregelmatigheid daadwerkelijk is begaan en wie de schuldenaren van de douanerechten zijn, door een andere lidstaat om administratieve bijstand bij de opheldering van de feiten te verzoeken.

Bij het Hof ingediende opmerkingen

75 Volgens BGL en PFA is de lidstaat verplicht te onderzoeken waar de onregelmatigheid is begaan. Deze verplichting berust op het beginsel van het ambtshalve onderzoek als bedoeld in het Duitse recht, op de artikelen 454 en 455

van de uitvoeringsverordening, en op de TIR-overeenkomst, in het bijzonder artikel 37.

76 De lidstaten beschikken over het instrumentarium om de naleving van hun verplichting tot grondig onderzoek te verzekeren, inzonderheid verordening nr. 1468/81. Op grond van artikel 9 van deze verordening konden de Duitse douaneautoriteiten de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk om bijstand verzoeken, opdat alle nodige onderzoeken werden ingesteld, in het bijzonder bij FFS, als houder van het carnet TIR, en bij de chauffeur van de vrachtwagen, teneinde te bepalen in welke lidstaat de overtreding of de onregelmatigheid was begaan en wie wegens de overtreding of de onregelmatigheid tot de douaneschuld was gehouden.

77 Volgens het Hauptzollamt, de Duitse regering en de Commissie verplichten de artikelen 454 en 455 van de uitvoeringsverordening de lidstaat die de overtreding of de onregelmatigheid vaststelt jegens de organisatie die zich garant heeft gesteld niet om, bovenop de mededelingen bedoeld in artikel 455, lid 1, en een opsporingsbericht aan het douanekantoor van bestemming, te onderzoeken waar de overtreding of de onregelmatigheid daadwerkelijk is begaan.

78 Het Hauptzollamt en de Commissie merken op dat het in eerste instantie aan de marktdeelnemers staat om te bewijzen dat het vervoer regelmatig is verlopen of waar de overtreding of de onregelmatigheid is begaan. De douaneautoriteiten hebben te hunnen opzichte slechts een subsidiaire rol. Overtredingen worden immers opgespoord om sancties wegens onregelmatigheden op te leggen, maar niet in het belang van de schuldenaar van de douaneschuld. Oplegging van een dergelijke verplichting aan die autoriteiten is bovendien in strijd met de fundamentele gedachte die ten grondslag ligt aan de doorvoerregeling krachtens de TIR-overeenkomst, die is gesloten in het belang van de vrachtindustrie en de vervoerders tijdelijk vrijstelt van douanerechten bij invoer. De douaneautoriteiten

mogen de deelnemers aan deze regeling evenwel niet helpen om definitief te ontkomen aan die rechten en moeten hen de bewijslast laten dragen.

79 Volgens de Commissie verleent verordening nr. 1468/81 de marktdeelnemers geen enkel recht. In de verordening wordt erkend dat het optreden van de douaneautoriteiten moet worden gecoördineerd om de eigen middelen van de Gemeenschap te vrijwaren, maar niet om de marktdeelnemers aan hun verplichtingen te laten ontkomen. Het evenwicht tussen de verplichtingen van de verschillende deelnemers aan de TIR-regeling zou worden verstoord door de douaneautoriteiten tot onderzoek ten voordele van de marktdeelnemers te verplichten, hetgeen de gemeenschapswetgever kennelijk niet heeft gewild.

Antwoord van het Hof

80 Vastgesteld moet worden dat de artikelen 454 en 455 van de uitvoeringsverordening de lidstaat die een overtreding of een onregelmatigheid in verband met vervoer onder geleide van een carnet TIR vaststelt jegens de organisatie die zich garant heeft gesteld niet verplichten te onderzoeken waar de overtreding of de onregelmatigheid daadwerkelijk is begaan en wie de schuldenaren van de douanerechten zijn.

81 Zowel de TIR-overeenkomst als de uitvoeringsverordening stelt vermoedens in met betrekking tot het bestaan van een overtreding of een onregelmatigheid en met betrekking tot de plaats waar deze is begaan. Derhalve staat het aan de marktdeelnemers die de op basis van dat vermoeden geheven douaneschuld moet betalen of de organisatie die zich voor de betaling van deze schuld garant heeft gesteld om zowel het bewijs te leveren van de regelmatigheid van het vervoer als van de plaats waar de overtreding of de onregelmatigheid is begaan.

82 Artikel 454, lid 3, vijfde alinea, van de uitvoeringsverordening bepaalt dat 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 die administraties evenwel geen verplichting op ten opzichte van de organisatie die zich garant heeft gesteld.

83 Wat verordening nr. 1468/81 betreft, moet tevens worden vastgesteld dat zij enkel de verhouding tussen de lidstaten onderling en tussen de lidstaten en de Commissie regelt.

84 Derhalve moet op de tweede vraag, sub a, worden geantwoord dat de artikelen 454 en 455 van de uitvoeringsverordening een lidstaat die een overtreding of onregelmatigheid in verband met vervoer onder geleide van een carnet TIR vaststelt, niet verplichten om buiten de in artikel 455, lid 1, van de verordening bedoelde mededelingen en een opsporingsbericht aan het douanekantoor van bestemming, ook nog te onderzoeken waar de overtreding of de onregelmatigheid daadwerkelijk is begaan en wie de schuldenaren van de douanerechten zijn, door een andere lidstaat om administratieve bijstand bij de opheldering van de feiten te verzoeken.

De tweede vraag, sub b

85 Aangezien de tweede vraag, sub b, enkel is gesteld voor het geval die vraag, sub a, bevestigend wordt beantwoord, behoeft zij geen antwoord.

Kosten

86 De kosten door de Duitse regering en de Commissie wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

uitspraak doende op de door het Bundesgerichtshof bij beschikking van 11 januari 2001 gestelde vragen, verklaart voor recht:

1) **Artikel 454, lid 3, eerste alinea, 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, staat er niet aan in de weg dat een organisatie die zich garant heeft gesteld, en die door een lidstaat op basis van de met hem krachtens de overeenkomst inzake het internationaal vervoer van goederen onder dekking van carnets TIR gesloten borgtocht is gedagvaard tot betaling van douanerechten, mag bewijzen waar de overtreding of de onregelmatigheid is begaan, mits dit bewijs wordt geleverd binnen de in deze bepaling bedoelde termijn, die een vervaltermijn is.**

2) De artikelen 454, lid 3, eerste alinea, en 455 van verordening nr. 2454/93 moeten aldus worden uitgelegd dat de organisatie die zich garant heeft gesteld, voor het bewijs van de plaats waar de overtreding of de onregelmatigheid daadwerkelijk is begaan, beschikt over een termijn van twee jaar, die begint te lopen vanaf de datum van de tot haar gerichte vordering tot betaling.

3) De artikelen 454 en 455 van verordening nr. 2454/93 verplichten een lidstaat die een overtreding of onregelmatigheid in verband met vervoer onder geleide van een carnet TIR vaststelt, niet om buiten de in artikel 455, lid 1, van de verordening bedoelde mededelingen en een opsporingsbericht aan het douanekantoor van bestemming, ook nog te onderzoeken waar de overtreding of de onregelmatigheid daadwerkelijk is begaan en wie de schuldenaren van de douanerechten zijn, door een andere lidstaat om administratieve bijstand bij de opheldering van de feiten te verzoeken.

Rodríguez Iglesias Wathelet Schintgen

Timmermans Gulmann La Pergola

Skouris Macken Colneric

Cunha Rodrigues Rosas

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 23 september 2003.

De griffier

R. Grass

De president

G. C. Rodríguez Iglesias