ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)

23 maart 2000 *

In de gevoegde zaken C-310/98 en C-406/98,

betreffende verzoeken aan het Hof krachtens artikel 177 EG-Verdrag (thans artikel 234 EG) van het Bundesfinanzhof (Duitsland), in de aldaar aanhangige gedingen tussen

Hauptzollamt Neubrandenburg

en

L. Labis, werkend onder de handelsnaam „Przedsiebiorstwo Transportowo-Handlowe ‚Met-Trans'" (C-310/98),

Sagpol SC Transport Miedzynarodowy i Spedycja (C-406/98),

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),

* Procestaal: Duits.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: L. Sevón, president van de Eerste kamer, waarnemend voor de president van de Vijfde kamer, P. J. G. Kapteyn, P. Jann (rapporteur), H. Ragnemalm en M. Wathelet, rechters,

advocaat-generaal: J. Mischo
griffier: H. A. Rühl, hoofdadministrateur

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

— L. Labis (C-310/98), vertegenwoordigd door P. Galuszka, advocaat te Engelskirchen,

— Sagpol SC Transport Miedzynarodowy i Spedycja (C-406/98), vertegenwoordigd door M. Leis, advocaat te Greifswald,

— de Franse regering (C-406/98), vertegenwoordigd door K. Rispal-Bellanger, onderdirecteur bij de directie juridische zaken van het Ministerie van Buitenlandse zaken, en C. Vasak, adjunct-secretaris buitenlandse zaken bij deze directie, als gemachtigden,

— de Nederlandse regering (C-310/98), vertegenwoordigd door M. A. Fierstra, assistent juridisch adviseur bij het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde,

— de Finse regering (C-406/98), vertegenwoordigd door T. Pynnä, juridisch adviseur bij het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde,

— de Zweedse regering (C-310/98 en C-406/98), vertegenwoordigd door A. Kruse, departementsråd bij het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen (C-310/98 en C-406/98), in zaak C-310/98 vertegenwoordigd door R. Tricot, lid van haar juridische dienst en K. Schreyer, bij de Commissie gedetacheerd nationaal ambtenaar, en in zaak C-406/98 door R. B. Wainwright, juridisch hoofdadviseur, en J. C. Schieferer, lid van haar juridische dienst, als gemachtigden,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van L. Labis, vertegenwoordigd door P. Galuszka; Sagpol SC Transport Miedzynarodowy i Spedycja, vertegenwoordigd door M. Leis; de Deense regering, vertegenwoordigd door J. Molde, afdelingshoofd bij het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde; de Franse regering, vertegenwoordigd door C. Vasak; de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door M. A. Fierstra; de Finse regering, vertegenwoordigd door T. Pynnä; de Zweedse regering, vertegenwoordigd door A. Kruse, en de Commissie, vertegenwoordigd door R. Tricot en J. C. Schieferer, ter terechtzitting van 14 oktober 1999,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 9 december 1999,

het navolgende

Arrest

1 Bij beschikkingen van 7 juli 1998 (C-310/98) en 6 oktober 1998 (C-406/98), ingekomen bij het Hof op 10 augustus respectievelijk 16 november daaraanvolgend, heeft het Bundesfinanzhof krachtens artikel 177 EG-Verdrag (thans artikel 234 EG) vijf 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),

2 Die prejudiciële vragen zijn gerezen in twee geschillen tussen de Duitse douanedienst, het Hauptzollamt Neubrandenburg (hierna: „Hauptzollamt") en twee Poolse vervoersondernemingen, enerzijds L. Labis, werkend onder de handelsnaam „Przedsiebiorstwo Transportowo-Handlowe ‚Met-Trans'" (hierna: „Met-Trans") (C-310/98), en anderzijds Sagpol SC Transport Miedzynarodowy i Spedycja (hierna: „Sagpol") (C-406/98) over de invordering van douanerechten bij invoer, verschuldigd wegens overtredingen begaan tijdens internationaal vervoer onder geleide van carnets TIR van goederen die onder de regeling extern communautair douanevervoer waren geplaatst.

Rechtskader

3 De Douaneovereenkomst inzake het internationale vervoer van goederen onder dekking van carnets TIR (hierna: „TIR-overeenkomst"), gedateerd te Genève op 14 november 1975, werd namens de Europese Economische Gemeenschap goedgekeurd bij verordening (EEG) nr. 2112/78 van de Raad van 25 juli 1978 (PB L 252, blz. 1).

4 Extern douanevervoer onder geleide van een carnet TIR wordt op regelmatige wijze gezuiverd, wanneer de betrokken goederen worden aangebracht op het kantoor van vertrek op het grondgebied van de Gemeenschap of op het kantoor van bestemming op het grondgebied van de Gemeenschap, te weten het kantoor van bestemming, en wanneer dat kantoor het kantoor van vertrek, te weten het kantoor van binnenkomst op het grondgebied van de Gemeenschap, daarvan in kennis stelt.

5 Artikel 454, leden 2 en 3, van verordening nr. 2454/93 bepaalt:

„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 (...) ingesteld (...)

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 blijkt 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.

(...)"

6 Artikel 455 van verordening nr. 2454/93 bepaalt:

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

7 De woorden „onder andere" in artikel 455, lid 3, eerste zin, van verordening nr. 2454/93 zijn geschrapt bij een wijziging die volgde uit verordening (EG) nr. 12/97 van de Commissie van 18 december 1996 (PB 1997, L 9, blz. 1). Ten tijde van de feiten in het hoofdgeding was die nieuwe versie evenwel nog niet van kracht.

8 Artikel 11, leden 1 en 2 van TIR-overeenkomst bepalen:

„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."

De hoofdgedingen

9 Op 9 augustus 1994 liet Met-Trans als houdster van een carnet TIR bij een Duits douanekantoor, het kantoor van vertrek, een zending witte suiker afkomstig uit Polen en met bestemming Portugal onder de regeling extern communautair douanevervoer plaatsen. De uiterste datum waarop de goederen bij het douanekantoor te Porto, het kantoor van bestemming, moesten worden aangebracht, was vastgesteld op 16 augustus 1994.

10 Bij een latere controle van het haar teruggezonden carnet TIR, dat door een Portugees douanekantoor was ondertekend en afgestempeld op 16 augustus 1994, stelde het Hauptzollamt vast, dat het stempel evenals de ondertekening kennelijk waren vervalst. Volgens de door de Portugese douaneautoriteiten verstrekte inlichtingen waren de goederen hun in werkelijkheid nooit aangeboden.

11 Bijgevolg deelde het Hauptzollamt Met-Trans mede, dat de goederen niet bij het kantoor van bestemming waren aangebracht en dat met toepassing van artikel 454, leden 2 en 3, van verordening nr. 2454/93 werd aangenomen, dat de overtreding, aangezien de plaats ervan niet kon worden vastgesteld, in Duitsland was begaan, tenzij binnen drie maanden de regelmatigheid van de doorvoer, of de daadwerkelijke plaats van de overtreding konden worden bewezen.

12 Daarop betoogde Met-Trans, dat de overtreding in Portugal was begaan. Ten bewijze daarvan zond zij het Hauptzollamt een verklaring van haar chauffeur waarin hij bevestigde, dat de goederen in de vrije zone van de haven van Porto waren uitgeladen en dat iemand die zich voordeed als douaneagent de douaneformaliteiten had vervuld.

13 Van mening, dat die aanwijzingen onvoldoende waren om ten genoegen van de douaneautoriteiten het bewijs van de daadwerkelijke plaats van de overtreding te

leveren en het vermoeden te weerleggen, dat de overtreding was begaan in Duitsland, de lidstaat waar zij was vastgesteld, achtte het Hauptzollamt zich bevoegd om tot invordering van de invoerrechten en andere heffingen over te gaan. Bijgevolg vorderde het van Met-Trans, in haar hoedanigheid van debiteur van de douaneschuld, betaling van het bedrag van 24 724,11 DEM. Het door Met-Trans tegen die aanslag ingediende bezwaarschrift werd afgewezen.

14 In de door Met-Trans ingeleide beroepsprocedure was het Finanzgericht Mecklenburg-Vorpommern van oordeel, dat het Hauptzollamt niet bevoegd was om tot invordering van de rechten en heffingen over te gaan, en werd de aanslag ingetrokken. Tegen die beslissing stelde het Hauptzollamt beroep tot „Revision" in bij het Bundesfinanzhof.

15 Op 2 juni 1994 liet Sagpol als houdster van een carnet TIR bij het Duitse douanekantoor van Pomellen, het kantoor van vertrek, een uit Polen afkomstige en voor Spanje bestemde partij boter onder de regeling extern communautair douanevervoer plaatsen. De uiterste datum waarop de goederen bij het douanekantoor te Madrid, het kantoor van bestemming, moesten worden aangebracht, was vastgesteld op 9 juni 1994.

16 Omdat het van het kantoor van bestemming geen enkele informatie had ontvangen, verzocht het Hauptzollamt dat kantoor om inlichtingen over de plaats waar de goederen zich bevonden. Dat verzoek bleef onbeantwoord.

17 Bij brief van 23 december 1994, deelde het Hauptzollamt Sagpol mee, dat de goederen niet op het kantoor van bestemming waren aangebracht en dat de plaats waar de overtreding was begaan niet kon worden vastgesteld. Het gaf Sagpol een

termijn van drie maanden om de regelmatigheid van het douanevervoer dan wel de daadwerkelijke plaats van de overtreding te bewijzen, bij gebreke waarvan na het verstrijken van die termijn de overtreding zou worden geacht in Duitsland te zijn begaan.

18 Omdat het het vereiste bewijs niet binnen de gestelde termijn had ontvangen, zond het Hauptzollamt Sagpol op 18 mei 1995 een aanslag tot betaling van invoerrechten en andere heffingen ten bedrage van 162 251,69 DEM.

19 Op 8 augustus 1995 werd het Hauptzollamt door de Spaanse douaneautoriteiten in kennis gesteld van het feit dat uiteindelijk was gebleken, dat de op het carnet TIR aangebrachte stempel was vervalst.

20 In de bezwaarschriftprocedure tegen de aanslag tot betaling voor het Hauptzollamt legde Sagpol bij schrijven van 31 augustus 1995 de vrachtbrief met een ontvangstbevestiging van een Spaanse onderneming over. Bij brief van 21 december 1999 verstrekte Sagpol ook een schriftelijke verklaring van de vrachtwagenchauffeur die het omstreden vervoer had verricht, waarin werd bevestigd dat de goederen wel degelijk in Madrid waren afgeleverd. Ten slotte stelde Sagpol, dat in Polen een strafrechtelijke procedure was ingeleid wegens smokkel van goederen, maar dat de betrokken procedure niet tegen haar was gericht. Het bezwaarschrift van Sagpol werd door het Hauptzollamt afgewezen.

21 In de door Sagpol ingeleide beroepsprocedure was het Finanzgericht Mecklenburg-Vorpommern van oordeel, dat het Hauptzollamt niet bevoegd was om tot invordering van de betrokken rechten en heffingen over te gaan, omdat Sagpol

binnen de gestelde termijn ten genoegen van de douaneautoriteiten had bewezen, dat de overtreding in feite te Madrid was begaan. Op die grond werd de aanslag ingetrokken. Tegen die beslissing stelde het Hauptzollamt beroep tot „Revision" in bij het Bundesfinanzhof.

22 Het Bundesfinanzhof besloot de behandeling in de twee zaken te schorsen en het Hof de volgende prejudiciële vragen te stellen:

•

In zaak C-310/98:

„1) Welke eisen moeten worden gesteld aan het ten genoegen van de douaneautoriteiten te leveren bewijs van de plaats waar de overtreding tijdens het vervoer van een lading onder geleide van een carnet TIR daadwerkelijk is begaan [artikel 454, lid 3, eerste alinea, van verordening (EEG) nr. 2454/93 van de Commissie van 2 juli 1993, PB L 253, blz. 1]? Kunnen de verklaring van de carnethouder en de getuigenverklaring van de vrachtwagenchauffeur die het vervoer voor de carnethouder heeft verricht, als bewijs volstaan, of kan het bewijs enkel worden geleverd door middel van documenten waaruit duidelijk blijkt, dat de bevoegde autoriteiten van de andere lidstaat hebben vastgesteld, dat de overtreding op hun grondgebied is begaan?

2) Ingeval het Hof het bewijs van de daadwerkelijke plaats van de overtreding door middel van een verklaring van de carnethouder en de getuigenverklaring van de vrachtwagenchauffeur die het vervoer heeft verricht, toelaatbaar acht:

Moet artikel 454, lid 3, derde en vierde alinea, van verordening (EEG) nr. 2454/93 aldus worden uitgelegd, dat het ook geldt ingeval de heffingen werden ingevorderd in de lidstaat waar de overtreding werd vastgesteld, hoewel ten genoegen van de douaneautoriteiten werd bewezen, dat de daadwerkelijke plaats van de overtreding in een andere lidstaat lag?"

In zaak C-406/98:

„1) a) Is het verenigbaar met artikel 454, lid 3, eerste alinea, en met artikel 455, lid 1, 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) wanneer, ingeval een onder de regeling extern communautair douanevervoer geplaatste lading onder geleide van het carnet TIR niet bij het bureau van bestemming is aangebracht, de douaneautoriteiten van de lidstaat van vertrek de carnethouder een termijn van drie maanden stellen, om ten genoegen van de douaneautoriteiten het bewijs van de daadwerkelijke plaats van de overtreding te leveren, met het gevolg dat nadien verstrekte bewijselementen de bevoegdheid van de lidstaat van vertrek om de heffingen in te vorderen onaangetast laten?

b) Ingeval die vraag ontkennend moet worden beantwoord: binnen welke termijn kan de carnethouder de daadwerkelijke plaats van de overtreding bewijzen?

2) Voor zover de beantwoording van de in sub 1 gestelde vragen tot de conclusie leidt, dat de carnethouder de termijn voor het bewijs van de daadwerkelijke plaats van de overtreding niet heeft overschreden:

Welke eisen moeten worden gesteld aan het ten genoegen van de douaneautoriteiten te leveren bewijs van de plaats waar de overtreding tijdens het vervoer van een lading onder geleide van een carnet TIR daadwerkelijk werd begaan [artikel 454, lid 3, eerste alinea, van verordening (EEG) nr. 2454/93]? Kunnen de verklaring van de carnethouder en de getuigenverklaring van de vrachtwagenchauffeur die het vervoer voor de carnethouder heeft verricht, als bewijs volstaan, of kan het bewijs enkel worden geleverd door middel van documenten waaruit duidelijk blijkt, dat de bevoegde autoriteiten van de andere lidstaat hebben vastgesteld, dat de overtreding op hun grondgebied is begaan?

3) Ingeval het Hof het bewijs van de daadwerkelijke plaats van de overtreding tijdig geleverd acht en het bewijs van die plaats op de beschreven wijze toelaatbaar acht:

Moet artikel 454, lid 3, derde en vierde alinea, van verordening (EEG) nr. 2454/93 aldus worden uitgelegd, dat het ook geldt ingeval de heffingen werden ingevorderd in de lidstaat waar de overtreding werd vastgesteld, hoewel binnen de daarvoor in artikel 454, lid 3, eerste alinea, juncto artikel 455, lid 1, van verordening nr. 2454/93 gestelde termijn ten genoegen van de douaneautoriteiten werd bewezen, dat de daadwerkelijke plaats van de overtreding in een andere lidstaat lag?"

23 Bij beschikking van de president van het Hof van 30 april 1999 zijn beide zaken voor de mondelinge behandeling en het arrest gevoegd.

De eerste vraag in zaak C-310/98 en de tweede vraag in zaak C-406/98

24 Met zijn eerste vraag in zaak C-310/98 en zijn tweede vraag in zaak C-406/98, die hetzelfde voorwerp hebben, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen, of artikel 454, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 2454/93 aldus moet worden uitgelegd, dat het bewijs van de plaats waar de overtreding of de onregelmatigheid is begaan, dat wordt verlangd door de douaneautoriteiten van de lidstaat waar die overtreding of onregelmatigheid is vastgesteld, enkel kan worden geleverd door overlegging van schriftelijke documenten, waaruit blijkt dat de bevoegde autoriteiten van een andere lidstaat hebben vastgesteld dat de overtreding of de onregelmatigheid daadwerkelijk op hun grondgebied is begaan.

25 Volgens Met-Trans, Sagpol en de Deense en de Zweedse regering, volgt het antwoord op de vraag uit de bewoordingen zelf van artikel 454, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 2454/93. Immers, in die bepaling wordt geen enkel bewijsmiddel met name genoemd, zodat alle klassieke bewijsmiddelen, waaronder de getuigenverklaring, toelaatbaar zijn. Een restrictieve uitlegging, waarbij als bewijsmiddel alleen wordt aanvaard de overlegging van officiële documenten, is dus in strijd met verordening nr. 2454/93. Wat de details van de bewijsregeling en de vereiste bewijskracht betreft, moet worden teruggegrepen naar het nationale procesrecht, dat bij gebreke van een meer uitdrukkelijke regeling ter zake, volledige toepassing vindt.

26 Daarentegen delen de Franse, de Nederlandse en de Finse regering, alsmede de Commissie in wezen de mening van de verwijzende rechter, dat het wenselijk zou zijn om het bewijs van de daadwerkelijke plaats van de overtreding of de onregelmatigheid op objectieve wijze vast te stellen, te weten door middel van schriftelijke documenten waaruit duidelijk blijkt, dat de bevoegde autoriteiten van een andere lidstaat hebben vastgesteld dat de overtreding of de onregelmatigheid daadwerkelijk op hun grondgebied is begaan. Meer in het bijzonder is de getuigenverklaring van iemand aan wie misschien kan worden verweten dat hij bij de onregelmatigheid betrokken was, niet betrouwbaar. Het gebruik van dergelijke bewijsmiddelen dreigt bovendien dikwijls tot gevolg te hebben, dat het recht van invordering van de heffingen is verjaard alvorens is beslist welke autoriteit bevoegd is tot de uitoefening ervan. Het doel van verordening nr. 2454/93, namelijk de inning verzekeren van de eigen middelen van de Gemeenschap en van bepaalde middelen van de lidstaat waarin de goederen onwettig in het verkeer zijn gebracht, zou daardoor in gevaar komen.

27 Bovendien wijzen zij op een analogie tussen de artikelen 454, lid 3, eerste alinea, en 455, lid 3, van verordening nr. 2454/93. Die bepaling, zoals in 1997 gewijzigd bij verordening nr. 12/97, bepaalt namelijk dat in een geval dat analoog is aan het bij artikel 454 van verordening nr. 2454/93 geregelde geval, te weten de regelmatigheid van het onder geleide van een carnet TIR verrichte vervoer, alleen door de douaneautoriteiten opgestelde documenten als bewijsmiddel worden aanvaard.

28 Dienaangaande moet worden vastgesteld dat uit de bewoordingen van artikel 454, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 2454/93 volgt, dat het bewijs van de plaats waar de overtreding is begaan, anders dan in artikel 455, lid 3, van dezelfde verordening, in de versie van verordening nr. 12/97, niet tot bepaalde bewijsmiddelen is beperkt.

29 Daaruit volgt dat, bij gebreke van een communautaire regeling van het begrip bewijs, alle bewijsmiddelen die het procesrecht van de lidstaten in soortgelijke procedures kennen in beginsel ontvankelijk zijn.

30 In een situatie als die in het hoofdgeding staat het dus aan de nationale autoriteiten om aan de hand van de geldende beginselen van hun nationale bewijsrecht te bepalen, of in het concrete geval dat hun is voorgelegd, en in het licht van alle omstandigheden, het bewijs van de plaats waar de overtreding of de onregelmatigheid is begaan naar hun oordeel is geleverd, bijvoorbeeld of een getuigenverklaring al dan niet toelaatbaar is en of de bewijskracht daarvan moet worden erkend. In het bijzonder dienen zij de geloofwaardigheid te beoordelen van een getuige die betrokken was bij het vervoer waarvan de onregelmatigheid aan de orde is.

31 Aan deze beoordeling wordt niet afgedaan door de tekst van artikel 455, lid 3, van verordening nr. 2454/93, in de versie van verordening nr. 12/97. Zoals de advocaat-generaal in de punten 96 tot en met 101 van zijn conclusie opmerkt, doelt die bepaling immers op een andere situatie, namelijk op het bewijs van de overtreding of de onregelmatigheid als zodanig. Waar de gemeenschapswetgever vanaf 1997 de toelaatbare bewijsmiddelen met betrekking tot vaststelling van de regelmatigheid van het douanevervoer heeft beperkt, mag daaruit niet worden afgeleid, dat hij dat stilzwijgend eveneens heeft willen doen met betrekking tot de vaststelling van de plaats van de overtreding of de onregelmatigheid.

32 Ongeacht de redenen om de voorkeur te geven aan een objectief bewijs van de plaats van de overtreding, zoals aangevoerd door de Franse, de Nederlandse en de Finse regering en door de Commissie, staat het niet aan het Hof om zich in de plaats van de gemeenschapswetgever te stellen en van een bepaling een uitlegging te geven die in tegenspraak is met de uitdrukkelijke inhoud ervan. Het staat aan de Commissie om voorstellen tot wijziging van de regeling in de gewenste zin te doen.

33 Op de eerste vraag in zaak C-310/98 en op de tweede vraag in zaak C-406/98, moet dus worden geantwoord, dat artikel 454, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 2454/93 aldus moet worden uitgelegd, dat het bewijs van de plaats waar de overtreding of de onregelmatigheid is begaan, dat wordt verlangd door de douaneautoriteiten van de lidstaat waar die overtreding of onregelmatigheid is vastgesteld, niet bij uitsluiting moet worden geleverd door overlegging van schriftelijke documenten waaruit blijkt dat de bevoegde autoriteiten van een andere lidstaat hebben vastgesteld dat de overtreding of de onregelmatigheid op hun grondgebied is begaan.

De tweede vraag in zaak C-310/98 en de derde vraag in zaak C-406/98

34 Met zijn tweede vraag in zaak C-310/98 en zijn derde vraag in zaak C-406/98 wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen, of artikel 454, lid 3, derde en vierde alinea, van verordening nr. 2454/93 aldus moet worden uitgelegd, dat de daarin vastgestelde compensatieregeling eveneens van toepassing is ingeval de

rechten en andere heffingen zijn ingevorderd door de lidstaat waar de overtreding is vastgesteld, terwijl ten genoegen van de douaneautoriteiten was bewezen, dat de daadwerkelijke plaats van de overtreding in een andere lidstaat lag.

35 Met-Trans en Sagpol betogen, dat uit de betrokken bepalingen duidelijk blijkt, dat de daarbij ingevoerde compensatieregeling enkel doelt op het geval van invordering door een lidstaat die aanvankelijk bevoegd was krachtens het in artikel 454, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 2454/93 bedoelde vermoeden van bevoegdheid voordat na aanvullende feitelijke bevindingen kwam vast te staan in welke lidstaat de overtreding is begaan, en niet op het geval van een invordering die onwettig is, omdat zij door een vanaf het begin onbevoegde lidstaat is verricht. In het tweede geval moeten de autoriteiten die zich hebben vergist de onverschuldigd geïnde bedragen terugbetalen, terwijl de autoriteiten van de lidstaat van de daadwerkelijke plaats van de overtreding tot invordering van de rechten en andere heffingen zouden kunnen overgaan, zonder dat de compensatieregeling daarbij wordt toegepast.

36 De Deense, de Franse, de Nederlandse en de Finse regering alsmede de Commissie zijn hunnerzijds van mening, dat de compensatieregeling eveneens moet worden toegepast in een geval als het door de verwijzende rechter bedoelde, waarin de onbevoegdheid van de douaneautoriteiten die tot invordering van de rechten en andere heffingen zijn overgegaan, eerst volgt uit het feit dat achteraf wordt erkend dat het aanvankelijk geleverde bewijs toereikend was. Zou de compensatieregeling buiten toepassing worden gelaten, dan bestaat er een ernstig risico, dat de rechten zijn verjaard telkens wanneer te laat kan worden vastgesteld, dat het bewijs toereikend is.

37 Dienaangaande moet worden vastgesteld, dat de compensatieregeling als bedoeld in artikel 454, lid 3, derde en vierde alinea, van verordening nr. 2454/93, een methode invoert ter administratieve vereenvoudiging en invordering van de rechten en andere heffingen in gevallen waarin de onzekerheid over de plaats waar onregelmatigheden of overtredingen van de douanebepalingen zijn begaan, het verlies van alle verschuldigde bedragen dreigt mee te brengen. Daartoe is bepaald dat, wanneer niet met zekerheid kan worden vastgesteld op het

grondgebied van welke lidstaat de overtreding is begaan, voorlopig wordt uitgegaan van het vermoeden dat de lidstaat op wiens grondgebied de overtreding of de onregelmatigheid is vastgesteld, bevoegd is. Wanneer later komt vast te staan dat de eerste lidstaat bevoegd is, verdwijnt het vermoeden ten gunste van de tweede staat en geschiedt tussen beide lidstaten een compensatie waardoor wordt vermeden, dat de eerste lidstaat wegens verjaring de rechten en andere heffingen niet meer zou kunnen invorderen.

38 Die regeling strookt dus in de eerste plaats met de gedachte dat de lidstaten ten opzichte van derde landen die bij een vervoer onder de regeling communautair douanevervoer zijn betrokken één enkel douanegebied vormen, en in de tweede plaats dat het probleem om te bepalen welke lidstaat bevoegd is om de douanerechten in te vorderen een intern probleem van de Gemeenschap is, zodat een wijziging van de bevoegde lidstaat geen gevolg heeft voor het feit dat de debiteur van de douaneschuld die rechten moet betalen.

39 Indien de compensatieregeling van toepassing is wanneer een lidstaat tot invordering is overgegaan, terwijl hij in het licht van het beginsel van artikel 454, lid 2, van verordening nr. 2454/93 niet bevoegd was, omdat hij niet de staat was waarin de nadien vastgestelde plaats van de overtreding ligt, dient die regeling eveneens te gelden in de hiervan niet fundamenteel verschillende situatie waarin de lidstaat die tot invordering is overgegaan daartoe op grond van hetzelfde beginsel niet bevoegd was, doch ten onrechte de ter vaststelling van de plaats van de overtreding overgelegde bewijselementen aanvankelijk ontoereikend achtte.

40 Op de tweede vraag in zaak C-310/98 en op de derde vraag in zaak C-406/98 moet dus worden geantwoord, dat artikel 454, lid 3, derde en vierde alinea, van verordening nr. 2454/93 aldus moet worden uitgelegd, dat de daarin vastgestelde compensatieregeling eveneens van toepassing is in het geval waarin de rechten en andere heffingen zijn ingevorderd door de lidstaat waar de overtreding is vastgesteld, terwijl ten genoegen van de douaneautoriteiten was bewezen, dat de daadwerkelijke plaats van de overtreding in een andere lidstaat lag.

De eerste vraag in zaak C-406/98

41 Met zijn eerste vraag in zaak C-406/98 wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen, of de artikelen 454, lid 3, eerste alinea, en 455, lid 1, van verordening nr. 2454/93 aldus moeten worden uitgelegd, dat de douaneautoriteiten van de lidstaat waar de overtreding of de onregelmatigheid is geconstateerd het recht hebben om de houder van het carnet TIR een termijn van drie maanden te geven om ten genoegen van bedoelde autoriteiten het bewijs van de daadwerkelijke plaats van de overtreding te leveren, zodat de na het verstrijken van die termijn verschafte bewijselementen niet meer kunnen afdoen aan de bevoegdheid van die lidstaat tot invordering van de rechten en heffingen. In geval van een ontkennend antwoord vraagt de verwijzende rechter zich af welke de duur is van de bij artikel 454, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 2454/93 gestelde termijn voor het bepalen van de plaats waar de overtreding of de onregelmatigheid is begaan.

42 Volgens Sagpol volgt uit de bewoordingen van de betrokken bepalingen, dat de termijn waarbinnen de houder van het carnet TIR het bewijs van de plaats van de overtreding kan leveren één jaar moet zijn en geen drie maanden. Artikel 454, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 2454/93 verwijst, wat de duur van de termijn voor het leveren van het verlangde bewijs betreft, immers naar artikel 455, lid 1, van dezelfde verordening, dat op zijn beurt ondubbelzinnig verwijst naar artikel 11, lid 1, van de TIR-overeenkomst, waarin alleen sprake is van een termijn van één jaar. Een vervaltermijn van drie maanden zou dus niet alleen in strijd met de wet zijn, maar daarnaast ook het bewijs van de plaats waar de overtreding is begaan in de praktijk onmogelijk maken.

43 De Deense, de Franse en de Finse regering en de Commissie stellen echter, dat de betrokken bepalingen duister zijn en er rechtens sprake is van een leemte of een nalatigheid, omdat de in artikel 11, lid 1, van de TIR-overeenkomst gestelde termijn waarnaar wordt verwezen, tegen de douaneautoriteiten en niet tegen de houder van het carnet TIR loopt, en die termijn bovendien ingaat zodra de douaneautoriteiten het carnet TIR hebben ingeschreven, welk feit geen verband houdt met het plaatsvinden van een overtreding of een onregelmatigheid. Die regeringen en de Commissie wijzen erop, dat de thans bestaande juridische leemte

in de huidige teksten is opgevuld door een administratief akkoord tussen de lidstaten waarin de termijn om te bewijzen op welke plaats de overtreding of de onregelmatigheid is begaan, op drie maanden is vastgesteld. De inhoud van die overeenkomst is overigens in overeenstemming met de bepalingen van de artikelen 378 en 379 van verordening nr. 2454/93, die het extern communautair douanevervoer regelen, en met het beginsel van de nuttige werking van regels van gemeenschapsrecht in het algemeen, omdat een langere termijn om redenen van verjaring een belemmering voor de invordering van douanerechten zou vormen.

44 Dienaangaande volstaat de vaststelling, dat artikel 454, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 2454/93, wat de duur van de betrokken termijn betreft, ondubbelzinnig naar artikel 455, lid 1, van dezelfde verordening verwijst. En laatstgenoemde bepaling verwijst, wat de duur van de gestelde termijn betreft, naar artikel 11, lid 1, van de TIR-overeenkomst. De enige termijn die in artikel 11, lid 1, van de TIR-overeenkomst wordt genoemd, is een termijn van één jaar.

45 In die omstandigheden kan niet worden gesproken van een leemte in het recht. In het bijzonder blijkt uit de genoemde bepalingen duidelijk, dat de verwijzing enkel betrekking heeft op de duur van de termijn, zonder dat rekening wordt gehouden met de in de verschillende bepalingen bedoelde omstandigheden.

46 Zoals de advocaat-generaal in de punten 31 tot en met 42 van zijn conclusie uiteenzet, zou weliswaar bij een vergelijking van de artikelen 454 en 455 van verordening nr. 2454/93 op grond van bepaalde elementen kunnen worden aangenomen, dat de wetgever de situatie van de termijn verschillend heeft willen regelen, maar dergelijke vermoedens zijn niet genoeg voor een uitlegging zoals die welke door de Deense, de Franse en de Finse regering en door de Commissie wordt verdedigd. Een termijn van drie maanden is wellicht gunstiger voor de douanediensten, wat niet wegneemt dat een dergelijke uitlegging te zeer afwijkt van de bewoordingen van de betrokken bepaling, die door uitdrukkelijke en duidelijke verwijzingen aan de justitiabelen een termijn van één jaar toekent om de plaats van de overtreding of de onregelmatigheid aan te tonen.

47 Voor zover blijkt dat de wettelijke regeling ter zake weinig coherent is en ongeschikt voor controlebehoeften en fraudebestrijding, staat het aan de gemeenschapswetgever om daaraan iets te doen en passende maatregelen te nemen.

48 Nu de tekst van de wet voorziet in een termijn van één jaar, kan die regeling bovendien niet terzijde worden gesteld door een administratieve overeenkomst tussen lidstaten die voorziet in een kortere termijn en die geen kracht van wet heeft.

49 Op de eerste vraag in zaak C-406/98 moet dus worden geantwoord, dat de artikelen 454, lid 3, eerste alinea, en 455, lid 1, van verordening nr. 2454/93 aldus moeten worden uitgelegd, dat de douaneautoriteiten van de lidstaat waar de overtreding of de onregelmatigheid is vastgesteld, de houder van het carnet TIR geen vervaltermijn van drie maanden kunnen opleggen om ten genoegen van bedoelde activiteiten het bewijs te leveren van de plaats waar de overtreding of de onregelmatigheid werkelijk is begaan. De bij artikel 454, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 2454/93 gestelde termijn om het bewijs te leveren van de plaats waar de overtreding of de onregelmatigheid is begaan, bedraagt één jaar.

Kosten

50 De kosten door de Deense, de Franse, de Nederlandse, de Finse en de Zweedse regering en door 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 (Vijfde kamer),

uitspraak doende op de door het Bundesfinanzhof bij beschikkingen van 7 juli 1998 (C-310/98) en 6 oktober 1998 (C-406/98) 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, moet aldus worden uitgelegd, dat het bewijs van de plaats waar de overtreding of de onregelmatigheid is begaan, dat wordt verlangd door de douaneautoriteiten van de lidstaat waar die overtreding of onregelmatigheid is vastgesteld, niet bij uitsluiting moet worden geleverd door de overlegging van schriftelijke documenten waaruit blijkt dat de bevoegde autoriteiten van een andere lidstaat hebben vastgesteld dat de overtreding of de onregelmatigheid op hun grondgebied is begaan.

2) Artikel 454, lid 3, derde en vierde alinea, van verordening nr. 2454/93 moet aldus worden uitgelegd, dat de daarin vastgestelde compensatieregeling eveneens van toepassing is ingeval de rechten en andere heffingen zijn ingevorderd door de lidstaat waar de overtreding is vastgesteld, terwijl ten genoegen van de douaneautoriteiten was bewezen, dat de daadwerkelijke plaats van de overtreding in een andere lidstaat lag.

3) De artikelen 454, lid 3, eerste alinea, en 455, lid 1, van verordening nr. 2454/93 moeten aldus worden uitgelegd, dat de douaneautoriteiten van de lidstaat waar de overtreding of de onregelmatigheid is vastgesteld, de houder van het carnet TIR geen vervaltermijn van drie maanden kunnen opleggen om ten genoegen van bedoelde autoriteiten het bewijs te leveren van de werkelijke plaats van de overtreding of de onregelmatigheid. De bij artikel 454, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 2454/93 gestelde termijn om het bewijs te leveren van de plaats waar de overtreding of de onregelmatigheid is begaan, bedraagt één jaar.

Sevón Kapteyn Jann

Ragnemalm Wathelet

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 23 maart 2000.

De griffier

R. Grass

De president van de Vijfde kamer

D. A. O. Edward