DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)
den 23 mars 2000 *

I de förenade målen C-310/98 och C-406/98,

angående en begäran enligt artikel 177 i EG-fördraget (nu artikel 234 EG), från Bundesfinanzhof (Tyskland), att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande i de vid den nationella domstolen anhängiga målen mellan

Hauptzollamt Neubrandenburg

och

Leszęk Labis, under firmanamnet "Przedsiebiorstwo Transportowo-Handlowe 'Met-Trans'" (C-310/98),

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

angående ett förhandsavgörande om tolkningen av artiklarna 454 och 455 i kommissionens förordning (EEG) nr 2454/93 av den 2 juli 1993 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EEG) nr 2913/92 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen (EGT L 253, s. 1; svensk specialutgåva, område 2, volym 10, s. 1),

* Rättegångsspråk: tyska.

meddelar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av ordföranden vid första avdelningen L. Sevón, tillförordnad ordförande vid femte avdelningen, samt domarna P.J.G. Kapteyn, P. Jann (referent), H. Ragnemalm och M. Wathelet,

generaladvokat: J. Mischo,
justitiesekreterare: avdelningsdirektören H.A. Rühl,

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från:

— L. Labis (C-310/98), genom advokaten P. Galuszka, Engelskirchen,

— Sagpol SC Transport Miedzynarodowy i Spedycja (C-406/98), genom advokaten M. Leis, Greifswald,

— Frankrikes regering (C-406/98), genom K. Rispal-Bellanger, sous-directeur, utrikesministeriets rättsavdelning, och C. Vasak, secrétaire adjoint, utrikesministeriet, samma avdelning, båda i egenskap av ombud,

— Nederländernas regering (C-310/98), genom biträdande juridiske rådgivaren M. Fierstra, utrikesministeriet, i egenskap av ombud,

— Finlands regering (C-406/98), genom lagstiftningsrådet T. Pynnä, utrikesministeriets rättsavdelning, i egenskap av ombud,

— Sveriges regering (C-310/98 och C-406/98), genom departementsrådet A. Kruse, Utrikesdepartementet, i egenskap av ombud,

— Europeiska gemenskapernas kommission (C-310/98 och C-406/98), i mål C-310/98 genom R. Tricot, rättstjänsten, och K. Schreyer, nationell tjänsteman med förordnande vid kommissionen, och, i mål C-406/98, genom juridiske chefsrådgivaren R.B. Wainwright och J.C. Schieferer, rättstjänsten, båda i egenskap av ombud,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att muntliga yttranden har avgivits vid sammanträdet den 14 oktober 1999 av: L. Labis, företrädd av advokaten P. Galuszka, Sagpol SC Transport Miedzynarodowy i Spedycja, företrätt av advokaten M. Leis, Danmarks regering, företrädd av J. Molde, avdelningschef vid utrikesministeriet, i egenskap av ombud, Frankrikes regering, företrädd av C. Vasak, Nederländernas regering, företrädd av M. Fierstra, Finlands regering, företrädd av T. Pynnä, Sveriges regering, företrädd av A. Kruse, och kommissionen, företrädd av R. Tricot och J.C. Schieferer,

och efter att den 9 december 1999 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Bundesfinanzhof har genom beslut av den 7 juli 1998 (C-310/98) och av den 6 oktober 1998 (C-406/98), som inkom till domstolen den 10 augusti respektive den 16 november samma år, med tillämpning av artikel 177 i EG-fördraget (nu artikel 234 EG) ställt fem frågor om tolkningen av artiklarna 454 och 455 i kommissionens förordning (EEG) nr 2454/93 av den 2 juli 1993 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EEG) nr 2913/92 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen (EGT L 253, s. 1; svensk specialutgåva, område 2, volym 10, s. 1).

2 Dessa frågor har uppkommit i två tvister mellan den tyska tullförvaltningen, Hauptzollamt Neubrandenburg (nedan kallad Hauptzollamt), och två polska transportföretagare, dels L. Labis, under firmanamnet "Przedsiebiorstwo Transportowo-Handlowe 'Met-Trans'" (nedan kallad Met-Trans)(C-310/98), dels Sagpol SC Transport Miedzynarodowy i Spedycja (nedan kallat Sagpol)(C-406/98), angående uppbörd av importtullar som skall erläggas på grund av överträdelser som begåtts under internationella transporter med TIR-carnet av varor som omfattas av gemenskapssystemet för extern transitering.

Tillämpliga bestämmelser

3 Tullkonventionen om internationell transport av gods upptaget i TIR-carnet av den 14 november 1975, Genève (nedan kallad TIR-konventionen), godkändes på Europeiska gemenskapens vägnar genom rådets förordning (EEG) nr 2112/78 av den 25 juli 1978 (EGT L 252, s. 1; svensk specialutgåva, område 7, volym 2, s. 36).

4 Yttre transitering med TIR-carnet avslutas enligt föreskrifterna när varorna i fråga uppvisas vid det tullkontor där varorna förs ut från gemenskapen eller vid bestämmelsekontoret inom gemenskapen, det vill säga bestämmelsekontoret, och när detta kontor meddelar avgångskontoret, det vill säga det kontor vid vilket varorna förts in i gemenskapen, härom.

5 I artikel 454.2 och 454.3 i förordning nr 2454/93 föreskrivs följande:

"2. Om det upptäcks att en överträdelse eller oegentlighet har begåtts i en viss medlemsstat under eller i samband med en transport som genomförts med en TIR-carnet eller en transitering som genomförts med en ATA-carnet, skall den medlemsstaten uppbära tullar och andra avgifter som i förekommande fall skall tas ut...

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

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

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

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

..."

6 I artikel 455 i förordning nr 2454/93 stadgas följande:

"1. Om det upptäcks att en överträdelse eller oegentlighet har begåtts under eller i samband med en transport som genomförs med en TIR-carnet eller en transitering med en ATA-carnet, skall tullmyndigheterna anmäla detta till innehavaren av TIR-carneten eller ATA-carneten och den garanterande sammanslutningen inom den period som föreskrivs i artikel 11.1 i TIR-konventionen eller i artikel 6.4 i ATA-konventionen, alltefter omständigheterna.

2. Bevis för att transporten har genomförts enligt föreskrifterna med en TIR-carnet eller en ATA-carnet enligt artikel 454.3 första stycket skall ges inom den

period som föreskrivs i artikel 11.2 i TIR-konventionen eller i artikel 7.1 och 7.2 i ATA-konventionen, alltefter omständigheterna.

3. Detta bevis får överlämnas på ett för tullmyndigheterna tillfredsställande sätt, bl.a. genom

a) uppvisande av ett dokument, bestyrkt av tullmyndigheterna, som fastställer att varorna i fråga har uppvisats vid bestämmelsekontoret. Detta dokument skall innehålla de uppgifter som behövs för varornas identifiering

eller

b) uppvisande av en tullhandling, utfärdad i ett tredje land, som visar att varorna övergått till fri konsumtion eller en kopia eller fotokopia av en sådan handling. Denna kopias äkthet skall vara bestyrkt, antingen av det organ som påtecknade det ursprungliga dokumentet eller av myndigheterna i det berörda tredje landet eller av myndigheterna i en av medlemsstaterna. Detta dokument skall innehålla de uppgifter som behövs för att varorna i fråga skall kunna identifieras

eller

c) sådana bevismedel som anges i artikel 8 i ATA-konventionen vad gäller tillämpningen av denna konvention."

7 Termen "bl.a." som återfinns i artikel 455.3 första meningen i förordning nr 2454/93, togs bort vid en lagändring genom kommissionens förordning (EG) nr 12/97 av den 18 december 1996 (EGT L 9, 1997, s. 1). Denna nya lydelse ägde emellertid inte giltighet vid tidpunkten för de faktiska omständigheterna i målet vid den nationella domstolen.

8 I artikel 11.1 och 11.2 i TIR-konventionen föreskrivs följande:

"1. När en TIR-carnet ej avstämplats eller avstämplats med förbehåll, skall de behöriga myndigheterna ej ha rätt att kräva betalning av de belopp som nämnes i moment 1 och 2 av artikel 8 från den garanterande sammanslutningen, såvida ej myndigheter inom en tid av ett år från den dag då TIR-carneten godtagits av dem skriftligen underrättat sammanslutningen om att avstämpling ej skett eller gjorts med förbehåll. Samma bestämmelse skall gälla när avstämplingsbeviset erhållits på ett oegentligt eller bedrägligt sätt, utom att tidsfristen då skall vara två år.

2. Betalning av belopp, som avses i moment 1 och 2 av artikel 8, skall krävas från den garanterande sammanslutningen tidigast tre månader efter den dag då sammanslutningen underrättades om att carneten ej avstämplats eller avstämplats med förbehåll eller att avstämplingsbeviset erhållits på ett oegentligt eller bedrägligt sätt och senast två år efter denna dag. I de fall som under ovannämnda tidsfrist av två år blir föremål för laga åtgärder skall emellertid betalning krävas inom ett år från den dag då domstolsutslaget vunnit laga kraft."

Tvisterna i målet vid den nationella domstolen

9 Den 9 augusti 1994 lät Met-Trans, i egenskap av innehavare av en TIR-carnet, hänföra en försändelse av vitsocker från Polen till Portugal till gemenskapsförfarandet för extern transitering vid ett tyskt tullkontor, avgångskontoret. Dagen då varorna senast skulle uppvisas vid tullkontoret i Porto, bestämmelsekontoret, fastställdes till den 16 augusti 1994.

10 Vid en senare kontroll av TIR-carneten, som från ett portugisiskt tullkontor hade återsänts till Hauptzollamt med underskrift och stämpel daterad den 16 augusti 1994, konstaterade Hauptzollamt att såväl stämpeln som underskriften uppenbarligen var förfalskade. Enligt uppgift från de portugisiska tullmyndigheterna hade varorna i själva verket aldrig uppvisats för dem.

11 Hauptzollamt informerade därför Met-Trans om att de varor som transporterats inte hade uppvisats vid bestämmelsekontoret och meddelade att eftersom platsen för överträdelsen inte hade kunnat fastställas, skulle det i enlighet med artikel 454.2 och 454.3 i förordning nr 2454/93 presumeras att överträdelsen begåtts i Tyskland, såvida det inte inom tre månader kunde styrkas antingen att transiteringen genomförts enligt föreskrifterna eller var överträdelsen faktiskt skett.

12 Met-Trans hävdade i anslutning härtill att överträdelsen begåtts i Portugal. För att styrka denna uppgift överlämnade företaget bland annat en förklaring från dess chaufför till Hauptzollamt, i vilken denne intygade att varorna lastats av i frizonen i Portos handelshamn och att en person som uppgett sig vara tulltjänsteman hade inlett tullformaliteterna.

13 Hauptzollamt, som ansåg att dessa upplysningar var otillräckliga för att på ett tillfredsställande sätt styrka var överträdelsen faktiskt skett och för att häva

presumtionen för att överträdelsen hade begåtts i Tyskland, den medlemsstat där den upptäckts, fann sig vara behörig att uppbära importtullar och andra avgifter. Hauptzollamt krävde således att Met-Trans, i egenskap av betalningsskyldig för utestående tull, skulle betala en summa om 24 724,11 DEM. Met-Trans begäran om omprövning av beslutet att utfärda betalningsföreläggande föranledde inte någon ändring av detta.

14 Finanzgericht Mecklenburg-Vorpommern, vid vilken Met-Trans väckte talan, fann att Hauptzollamt saknade behörighet att uppbära tullarna och avgifterna i fråga och upphävde beslutet att utfärda betalningsföreläggande. Hauptzollamt överklagade detta beslut genom en revisionstalan i Bundesfinanzhof.

15 Den 2 juni 1994 lät Sagpol, i egenskap av innehavare av en TIR-carnet, hänföra en försändelse av smör från Polen till Spanien till gemenskapsförfarandet för extern transitering vid det tyska tullkontoret i Pomellen, avgångskontoret. Dagen då varorna senast skulle uppvisas vid tullkontoret i Madrid, bestämmelsekontoret, fastställdes till den 9 juni 1994.

16 Då Hauptzollamt inte erhöll några upplysningar från bestämmelsekontoret, begärde Hauptzollamt att få information från detta om var varorna fanns. Denna begäran besvarades inte.

17 Hauptzollamt informerade genom en skrivelse av den 23 december 1994 Sagpol om att varorna inte uppvisats vid bestämmelsekontoret och att det inte var möjligt att fastställa på vilken plats överträdelsen hade begåtts. Hauptzollamt

fastställde en frist om tre månader inom vilken Sagpol skulle styrka antingen att transiteringen genomförts i enlighet med föreskrifterna eller var överträdelsen faktiskt skett. Om detta inte kunde styrkas så skulle överträdelsen, efter fristens utgång, anses ha begåtts i Tyskland.

18 Då Hauptzollamt inte erhöll begärd bevisning inom den utsatta fristen, sände det den 18 maj 1995 ett betalningsföreläggande avseende importtullar och andra avgifter avseende ett belopp om 162 251,69 DEM.

19 Hauptzollamt informerades den 8 augusti 1995 av de spanska tullmyndigheterna om att det slutligen visat sig att den stämpel som fanns på TIR-carneten hade förfalskats.

20 I samband med sin begäran till Hauptzollamt om omprövning av beslutet att utfärda betalningsföreläggande ingav Sagpol genom skrivelse av den 31 augusti 1995 fraktsedeln, som hade kvitterats av ett spanskt företag. Sagpol ingav genom en skrivelse av den 21 december 1995 även ett skriftligt intyg från den lastbilschaufför som utfört den omtvistade transporten, i vilket denne angav att varorna faktiskt levererats i Madrid. Sagpol gjorde slutligen gällande att ett straffrättsligt förfarande avseende varusmuggling inletts i Polen, men att detta inte gällde Sagpol. Hauptzollamt fann inte anledning att ändra sitt beslut.

21 Finanzgericht Mecklenburg-Vorpommern fann, på yrkande av Sagpol, att Hauptzollamt saknat behörighet att uppbära de tullar och avgifter som var i fråga, eftersom Sagpol inom föreskriven frist på ett tillfredsställande sätt hade

visat att överträdelsen faktiskt skett i Madrid. Nämnda domstol upphävde följaktligen beslutet att utfärda betalningsföreläggande. Hauptzollamt överklagade detta beslut genom en revisionstalan i Bundesfinanzhof.

22 Bundesfinanzhof har beslutat att vilandeförklara de båda målen och att ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:

I mål C-310/98:

"1) Vilka krav skall ställas på bevisningen avseende var en överträdelse under en transport med TIR-carnet faktiskt har begåtts för att bevisningen skall anses vara tillfredsställande av tullmyndigheterna? Är en förklaring av innehavaren av carneten och ett vittnesmål från den lastbilschaufför som utfört transporten tillräcklig bevisning, eller kan bevisningen endast förebringas genom skriftliga handlingar av vilka det klart framgår att de behöriga myndigheterna i en annan medlemsstat har fastställt att överträdelsen har begåtts i den staten (artikel 454.3 första stycket i kommissionens förordning (EEG) nr 2454/93 av den 2 juli 1993, EGT L 253, s. 1; svensk specialutgåva, område 2, volym 10, s. 1)?

2) För det fall att domstolen finner att bevisningen avseende var överträdelsen faktiskt begåtts kan förebringas genom en förklaring av innehavaren av TIR-carneten och genom vittnesmål av den lastbilschaufför som utfört transporten, skall artikel 454.3 tredje och fjärde styckena i förordning (EEG) nr 2454/93 tolkas så, att dessa bestämmelser är tillämpliga även i de fall där tullar och andra avgifter uppburits i den medlemsstat där överträdelsen upptäcktes, trots att det på ett tillfredsställande sätt kunnat visas att överträdelsen faktiskt skett i en annan medlemsstat?"

I mål C-406/98:

"1) a) Är det förenligt med artikel 454.3 första stycket och artikel 455.1 i kommissionens förordning (EEG) nr 2454/93 av den 2 juli 1993 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EEG) nr 2913/92 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen (EGT L 253, 1993 s. 1; svensk specialutgåva, område 2, volym 10, s. 1) att tullmyndigheterna i utförselmedlemsstaten, i de fall där en vara som är hänförlig till förfarandet för extern transitering och som transporteras med TIR-carnet inte uppvisats för bestämmelsekontoret, fastställer en tremånadersfrist inom vilken innehavaren av carneten skall förebringa tillfredsställande bevis på var överträdelsen faktiskt begåtts, vilket innebär att den bevisning som förebringas senare saknar inverkan på utförselmedlemsstatens behörighet att uppbära avgifterna?

b) Om föregående fråga besvaras nekande: Inom vilken frist måste innehavaren av TIR-carneten bevisa var överträdelsen faktiskt begåtts?

2) För det fall att svaret på frågorna under 1 skulle leda till slutsatsen att innehavaren av carneten inte har överskridit fristen inom vilken bevisning om var överträdelsen faktiskt begåtts skall förebringas:

Vilka krav skall ställas på bevisningen avseende var överträdelsen under en transport med TIR-carnet faktiskt har begåtts? Är en förklaring av innehavaren av carneten och ett vittnesmål från den lastbilschaufför som utfört transporten tillräcklig bevisning, eller kan bevisningen endast förebringas genom skriftliga handlingar av vilka det klart framgår att de behöriga myndigheterna i en annan medlemsstat har fastställt att överträdelsen har begåtts i den staten (artikel 455.3 första stycket i kommissionens förordning (EEG) nr 2454/93 av den 2 juli 1993)?

3) För det fall att domstolen finner att bevisningen avseende var överträdelsen faktiskt skett har förebringats i tid och att denna bevisning kan förebringas på det sätt som beskrivits:

Skall artikel 454.3 tredje och fjärde styckena i förordning (EEG) nr 2454/93 tolkas så, att den är tillämplig även i de fall där tullar och andra avgifter uppburits i den medlemsstat där överträdelsen upptäcktes, trots att det inom den frist som föreskrivs i artikel 454.3 första stycket och artikel 455 första stycket i förordning (EEG) nr 2454/93 på ett tillfredsställande sätt kunnat visas att överträdelsen faktiskt skett i en annan medlemsstat?"

23 Domstolens ordförande beslutade den 30 april 1999 att de båda målen skulle förenas vad gäller de skriftliga och muntliga förfarandena samt domen.

Den första frågan i mål C-310/98 och den andra frågan i mål C-406/98

24 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan i mål C-310/98 och den andra frågan i mål C-406/98, vilka båda avser samma sak, för att få klarhet i om artikel 454.3 första stycket i förordning nr 2454/93 skall tolkas så, att det bevis för var överträdelsen eller oegentligheten begåtts som begärs av tullmyndigheterna i den medlemsstat där nämnda överträdelse eller oegentlighet upptäckts endast kan förebringas genom skriftliga handlingar, av vilka det skall framgå att de behöriga myndigheterna i en annan medlemsstat har fastställt att överträdelsen eller oegentligheten faktiskt har begåtts i den staten.

25 Enligt Met-Trans, Sagpol och de danska och svenska regeringarna följer svaret på frågan av själva lydelsen av artikel 454.3 första stycket i förordning nr 2454/93. Denna bestämmelse hänvisar nämligen inte till någon särskild bevisning, vilket innebär att all klassisk bevisning, inklusive vittnesmål, är tillåten. En restriktiv tolkning, som begränsar den tillåtna bevisningen till officiella handlingar, skulle således strida mot förordning nr 2454/93. Vad gäller närmare bevisregler samt frågan om vilken bevisstyrka som krävs, blir nationella processrättsliga bestämmelser aktuella, vilka, i avsaknad av en mer utförlig gemenskapsrättslig reglering av området, är fullt tillämpliga.

26 De franska, nederländska och finska regeringarna samt kommissionen delar däremot i huvudsak den mening som hänskjutande domstol uttryckt, nämligen att det vore önskvärt att ett bevis för var överträdelsen eller oegentligheten begåtts kan bedömas på ett objektivt sätt, till exempel genom att skriftliga handlingar inges, av vilka det klart framgår att de behöriga myndigheterna i en annan medlemsstat har fastställt att överträdelsen eller oegentligheten faktiskt har begåtts i den staten. De har särskilt anfört att ett vittnesmål från en person som skulle kunna anklagas för att ha deltagit i oegentligheten inte är tillförlitligt. En tillämpning av sådana bevismedel riskerar dessutom att ha till följd att rätten att uppbära avgifterna preskriberas före det att frågan om vilken myndighet som är behörig att uppbära avgjorts. Syftet med förordning nr 2454/93, vilket är att säkerställa uppbörden av gemenskapens egna medel samt vissa av de medel som tillkommer den medlemsstat i vilken varorna rättsstridigt förts ut på marknaden, skulle därmed äventyras.

27 En analogi bör dessutom enligt dessa parter göras mellan artikel 454.3 första stycket och artikel 455.3 i förordning nr 2454/93. Efter den ändring som skedde år 1997 genom förordning nr 12/97, begränsas i den sistnämnda bestämmelsen den tillåtna bevisningen till sådana handlingar som upprättats av tullmyndigheterna i ett fall som är jämförbart med det som regleras i artikel 454 i förordning nr 2454/93, nämligen frågan huruvida en transaktion som sker med TIR-carnet är rättsenlig eller ej.

28 I detta avseende konstaterar domstolen att det följer av ordalydelsen av artikel 454.3 första stycket i förordning nr 2454/93 att den bevisning som är tillåten avseende var överträdelsen begåtts inte begränsas till vissa bevismedel, till skillnad från vad som föreskrivs i artikel 455.3 i samma förordning, i dess lydelse enligt förordning nr 12/97.

29 Härav följer att, i avsaknad av en gemenskapsrättslig reglering av begreppet bevis, i princip all bevisning är tillåten, som i jämförbara fall är tillåten enligt medlemsstaternas processrättsliga bestämmelser.

30 I en situation sådan som den som är aktuell i målet vid den nationella domstolen ankommer det således på de nationella myndigheterna att i enlighet med nationella rättsprinciper rörande bevisning, i det enskilda fallet och med hänsyn till samtliga omständigheter, avgöra om bevisningen för var överträdelsen eller oegentligheten begåtts är tillfredsställande, till exempel genom en prövning av om ett vittnesmål är tillåtet som bevisning samt om det kan tillerkännas något bevisvärde. Det ankommer särskilt på de nationella domstolarna att bedöma tillförlitligheten hos ett vittne som har deltagit i den transport som berörs av den oegentlighet som är i fråga.

31 Någon annan tolkning kan inte härledas ur lydelsen av artikel 455.3 i förordning nr 2454/93, i dess lydelse enligt förordning nr 12/97. Denna bestämmelse åsyftar närmare bestämt, såsom generaladvokaten har angett i punkterna 96—101 i sitt förslag till avgörande, en annan fråga, nämligen rörande bevisning avseende huruvida någon överträdelse eller oegentlighet alls har skett. Även om gemenskapslagstiftaren från och med år 1997 har begränsat den tillåtna bevisningen avseende frågan huruvida transiteringen genomförts enligt föreskrifterna eller ej, kan inte slutsatsen därigenom dras, att den avsett att implicit göra så även avseende frågan om var överträdelsen eller oegentligheten skett.

32 Vilka skäl som än kan anföras till stöd för kravet på objektiv bevisning för frågan om var överträdelsen skett, såsom de som anförts av de franska, nederländska och finska regeringarna samt av kommissionen, kan domstolen inte ersätta gemenskapslagstiftaren och tolka en bestämmelse i strid med dess uttryckliga innebörd. Det ankommer på kommissionen att föreslå de lagändringar som därvid kan komma att behövas.

33 Den första frågan i mål C-310/98 och den andra frågan i mål C-406/98 skall således besvaras så, att artikel 454.3 första stycket i förordning nr 2454/93 skall tolkas så, att det bevis för var överträdelsen eller oegentligheten begåtts som begärs av tullmyndigheterna i den medlemsstat där nämnda överträdelse eller oegentlighet har upptäckts, kan förebringas även på annat sätt än genom skriftliga handlingar av vilka det framgår att de behöriga myndigheterna i en annan medlemsstat har fastställt att överträdelsen eller oegentligheten har begåtts i den staten.

Den andra frågan i mål C-310/98 och den tredje frågan i mål C-406/98

34 Den hänskjutande domstolen har ställt sin andra fråga i mål C-310/98 och sin tredje fråga i mål C-406/98 för att få klarhet i huruvida artikel 454.3 tredje och fjärde styckena i förordning nr 2454/93 skall tolkas så, att det kompensationssystem som föreskrivs i dessa bestämmelser även är tillämpligt i de fall där tullar och andra avgifter har uppburits av den medlemsstat där överträdelsen upptäckts,

trots att det på ett tillfredsställande sätt visats att överträdelsen faktiskt skett i en annan medlemsstat.

35 Met-Trans och Sagpol har hävdat att det uppenbart framgår av bestämmelserna i fråga att det kompensationssystem som därigenom inrättats endast omfattar de fall där en medlemsstat, som inledningsvis varit behörig på grund av den presumtion som föreskrivs i artikel 454.3 första stycket i förordning nr 2454/93, uppburit tullar och avgifter innan den medlemsstat där överträdelsen begåtts kunnat identifieras på grund av att nya faktiska omständigheter blivit kända, och inte de fall där uppbörden varit rättsstridig redan från början på grund av att den genomförts av en medlemsstat som saknat behörighet därtill. I det sistnämnda fallet skall de myndigheter som gjort fel återbetala de belopp som felaktigt uppburits, samtidigt som myndigheterna i den medlemsstat där överträdelsen faktiskt skett kan uppbära tullar och andra avgifter utan att därvid tillämpa kompensationssystemet.

36 Den danska, den franska, den nederländska och den finska regeringen samt kommissionen anser att kompensationssystemet även skall tillämpas i ett fall sådant som det som är aktuellt hos den hänskjutande domstolen, i vilket den bristande behörigheten hos de tullmyndigheter som uppburit tullar och andra avgifter endast följer av att det i efterhand fastställts att den bevisning som från början förebringats var tillräcklig. Om kompensationssystemet inte var tillämpligt, skulle en allvarlig risk för preskription av tullarna föreligga i samtliga de fall där det först i ett sent skede fastställs att den bevisning som förebringats varit tillräcklig.

37 I detta hänseende konstaterar domstolen att det genom det kompensationssystem som föreskrivs i artikel 454.3 tredje och fjärde styckena i förordning nr 2454/93 har införts ett system som förenklar administrationen och som omfattar uppbörd av tullar och andra avgifter i de fall där det är osäkert var oegentligheterna eller överträdelserna av tullbestämmelserna har begåtts, och detta riskerar att medföra en slutlig förlust av de tullar och avgifter som skall betalas. I detta syfte föreskrivs

det att, när det inte med säkerhet kan fastställas i vilken medlemsstat överträdelsen begåtts, en behörighetspresumtion provisoriskt inträder till förmån för den medlemsstat i vilken överträdelsen eller oegentligheten upptäckts. I de fall där den första statens behörighet kunnat fastställas senare, hävs den presumtion som gällt till den andra statens förmån och ett kompensationssystem blir tillämpligt mellan dessa båda medlemsstater. Detta gör det möjligt att undvika att den första staten förlorar rätten att uppbära tullar och andra avgifter på grund av preskription.

38 Detta system överensstämmer således med tankarna, för det första, att medlemsstaterna utgör ett enda tullområde i förhållande till det tredje land som berörs av en transaktion som sker i enlighet med gemenskapssystemet för extern transitering och, för det andra, att frågan om fastställelse av vilken stat som är behörig att uppbära tullar är ett internt problem för gemenskapen. Detta innebär att en ändring av behörig medlemsstat saknar betydelse för det förhållandet att den som är betalningsskyldig för tullskulden måste betala den.

39 Om kompensationssystemet är tillämpligt när en medlemsstat genomfört uppbörden fastän den saknat behörighet härtill på grund av den principiella regel som anges i artikel 454.2 i förordning nr 2454/93, eftersom överträdelsen inte skett i denna stat, utan i en stat som fastställts senare, måste systemet även vara tillämpligt i de fall, som inte är principiellt annorlunda, där den medlemsstaten som genomfört uppbörden saknat behörighet på grund av samma principiella regel, men inledningsvis felaktigt funnit att den bevisning som förebringats avseende var överträdelsen skett inte varit tillräcklig.

40 Härav följer att den andra frågan som ställts i mål C-310/98 och den tredje frågan som ställts i mål C-406/98 skall besvaras så, att artikel 454.3 tredje och fjärde styckena i förordning nr 2454/93 skall tolkas så, att det kompensationssystem som föreskrivs i dessa bestämmelser även är tillämpligt i de fall där tullar och andra avgifter har uppburits av den medlemsstat där överträdelsen upptäckts, trots att det på ett tillfredsställande sätt visats att överträdelsen faktiskt skett i en annan medlemsstat.

Den första frågan i mål C-406/98

41 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan i mål C-406/98 för att få klarhet i om artiklarna 454.3 första stycket och 455.1 i förordning nr 2454/93 skall tolkas så, att tullmyndigheterna i den medlemsstat i vilken överträdelsen eller oegentligheten har upptäckts får förelägga den som innehar en TIR-carnet att inom tre månader förebringa tillfredsställande bevisning avseende var överträdelsen eller oegentligheten faktiskt skett, vilket innebär att den bevisning som förebringas efter att denna frist löpt ut inte längre har någon inverkan på denna medlemsstats behörighet att uppbära tullar och avgifter. Om denna fråga skulle besvaras nekande, vill hänskjutande domstol veta hur lång den frist är, som anges i artikel 454.3 första stycket i förordning nr 2454/93, inom vilken det skall styrkas var överträdelsen eller oegentligheten begåtts.

42 Enligt Sagpol följer det av ordalydelsen av bestämmelserna i fråga att den frist inom vilken innehavaren av en TIR-carnet kan förebringa bevisning avseende var överträdelsen skett måste vara ett år, och inte tre månader. I artikel 454.3 första stycket i förordning nr 2454/93 hänvisas nämligen, vad gäller längden på den frist inom vilken behövlig bevisning skall förebringas, till artikel 455.1 i samma förordning, i vilken i sin tur otvetydigt hänvisas till artikel 11.1 i TIR-konventionen. Den enda frist som anges i artikel 11.1 uppgår till ett år. Förutom att en frist om tre månader således skulle strida mot lagen, skulle den även göra det i praktiken omöjligt att bevisa var överträdelsen begåtts.

43 Den danska, den franska och den finska regeringen liksom kommissionen har emellertid gjort gällande att bestämmelserna i fråga är oklara och att en juridisk lucka eller ett förbiseende föreligger, eftersom den frist som anges i artikel 11.1 i TIR-konventionen, till vilken det hänvisas, avser tullmyndigheterna och inte innehavarna av TIR-carneter, samt eftersom utgångspunkten för denna frist är den dag då tullmyndigheterna behandlar TIR-carneten, vilket saknar samband med frågan huruvida en överträdelse eller en oegentlighet skett. Dessa regeringar och kommissionen har gjort gällande att den juridiska lucka som föreligger enligt

förordningstexternas nuvarande lydelser har fyllts ut av en administrativ överenskommelse mellan medlemsstaterna, genom vilken fristen inom vilken bevisning skall förebringas avseende var överträdelsen eller oegentligheten begåtts bestämts till tre månader. Innebörden av denna överenskommelse motsvarar för övrigt bestämmelserna i artiklarna 378 och 379 i förordning nr 2454/93, genom vilka systemet för extern gemenskapstransitering regleras, samt principen om gemenskapsrättsliga bestämmelsers ändamålsenliga verkan i allmänhet, eftersom en längre frist skulle utgöra ett hinder för uppbörden av tullar på grund av risken för preskription.

44 Domstolen finner i detta hänseende att det är tillräckligt att konstatera att artikel 454.3 första stycket i förordning nr 2454/93, vad gäller ifrågavarande frists längd, otvetydigt hänvisar till artikel 455.1 i samma förordning. Den sistnämnda bestämmelsen hänvisar i sin tur till artikel 11.1 i TIR-konventionen vad gäller fristens längd. En enda frist anges i artikel 11.1 i TIR-konventionen, nämligen en ettårsfrist.

45 Vid sådant förhållande kan det inte anses att någon juridisk lucka föreligger. Särskilt bör det nämnas att det klart framgår av de angivna bestämmelserna att den nämnda hänvisningen endast avser fristens längd, och inte de faktiska omständigheter som de olika bestämmelserna avser.

46 Även om det är riktigt att vissa faktorer, såsom generaladvokaten anfört i punkterna 31—42 i sitt förslag till avgörande, gör det möjligt att mot bakgrund av en jämförelse mellan artiklarna 454 och 455 i förordning nr 2454/93 anta att lagstiftaren velat reglera frågan om fristen på ett annat sätt, är ett sådant antagande inte tillräckligt för att utgöra grund för den tolkning som den danska, den franska och den finska regeringen samt kommissionen förordat. Även om det skall medges att en tremånadersfrist skulle vara fördelaktigare med hänsyn till tullförfarandet, skulle en sådan tolkning avvika alltför mycket från ordalydelsen av bestämmelsen i fråga, genom vilken de enskilda genom uttryckliga och klara hänvisningar givits en ettårsfrist för att styrka var överträdelsen eller oegentligheten skett.

47 Om det skulle visa sig att lagstiftningen inom detta område har brister vad gäller konsekvensen och inte har anpassats till behoven av kontroll och bekämpning av bedrägeri, ankommer det på gemenskapslagstiftaren att ingripa och vidta lämpliga åtgärder i detta avseende.

48 Eftersom en ettårsfrist föreskrivs i lagtexten, kan denna reglering för övrigt inte ersättas av en administrativ överenskommelse mellan medlemsstaterna, vilken saknar rättslig betydelse.

49 Den första frågan som ställts i mål C-406/98 skall således besvaras så, att artiklarna 454.3 första stycket och 455.1 i förordning nr 2454/93 skall tolkas så, att tullmyndigheterna i den medlemsstat där överträdelsen eller oegentligheten har upptäckts inte har rätt att förelägga den som innehar en TIR-carnet att inom en frist av tre månader förebringa tillfredsställande bevisning avseende var överträdelsen eller oegentligheten faktiskt skett. Den frist för att förebringa bevisning avseende var överträdelsen eller oegentligheten begåtts som anges i artikel 454.3 första stycket i förordning nr 2454/93 uppgår till ett år.

Rättegångskostnader

50 De kostnader som har förorsakats den danska, den franska, den nederländska, den finska och den svenska regeringen samt kommissionen, vilka har inkommit med yttranden till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

— angående de frågor som genom beslut av den 7 juli 1998 (C-310/98) och den 6 oktober 1998 (C-406/98) har ställts av Bundesfinanzhof — följande dom:

1) Artikel 454.3 första stycket i rådets förordning (EEG) nr 2454/93 av den 2 juli 1993 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EEG) nr 2913/92 om inrättande av en tullkodex för gemenskapen skall tolkas så, att det bevis för var överträdelsen eller oegentligheten begåtts som begärs av tullmyndigheterna i den medlemsstat där nämnda överträdelse eller oegentlighet har upptäckts, kan förebringas även på annat sätt än genom skriftliga handlingar av vilka det framgår att de behöriga myndigheterna i en annan medlemsstat har fastställt att överträdelsen eller oegentligheten har begåtts i den staten.

2) Artikel 454.3 tredje och fjärde styckena i förordning nr 2454/93 skall tolkas så, att det kompensationssystem som föreskrivs i dessa bestämmelser även är tillämpligt i de fall där tullar och andra avgifter har uppburits av den medlemsstat där överträdelsen upptäckts, trots att det på ett tillfredsställande sätt visats att överträdelsen faktiskt skett i en annan medlemsstat.

3) **Artiklarna 454.3 första stycket och 455.1 i förordning nr 2454/93 skall tolkas så, att tullmyndigheterna i den medlemsstat där överträdelsen eller oegentligheten har upptäckts inte har rätt att förelägga den som innehar en TIR-carnet att inom en frist av tre månader förebringa tillfredsställande bevisning avseende var överträdelsen eller oegentligheten faktiskt skett. Den frist för att förebringa bevisning avseende var överträdelsen eller oegentligheten begåtts som anges i artikel 454.3 första stycket i förordning nr 2454/93 uppgår till ett år.**

Sevón Kapteyn Jann

Ragnemalm Wathelet

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 23 mars 2000.

R. Grass D.A.O. Edward

Justitiesekreterare Ordförande på femte avdelningen