Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

22. november 2017*

»Præjudiciel forelæggelse – toldunion – ekstern forsendelse – godstransport på grundlag af et TIR-carnet – artikel 267 TEUF – Domstolens kompetence til at fortolke TIR-konventionens artikel 8 og 11 – manglende afslutning af TIR-transaktionen – den garanterende organisations hæftelse – TIR-konventionens artikel 8, stk. 7 – forpligtelse til så vidt muligt at forlange indfrielse hos den (eller de) direkte ansvarlige person(er), før der rettes krav mod den garanterende organisation – forklarende bemærkninger bilagt TIR-konventionen – forordning (EØF) nr. 2454/93 – artikel 457, stk. 2. – EF-toldkodeksen – artikel 203 og 213 – personer, der har erhvervet eller opbevaret varerne, idet de vidste eller med rimelighed burde have vidst, at de var blevet unddraget toldtilsyn«

I sag C-224/16,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Varhoven administrativen sad (øverste forvaltningsdomstol, Bulgarien) ved afgørelse af 12. april 2016, indgået til Domstolen den 20. april 2016, i sagen:

Asotsiatsia na balgarskite predpriyatia za mezhdunarodni prevozi i patishtata (Aebtri)

mod

Nachalnik na Mitnitsa Burgas,

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, M. Ilešič, og dommerne A. Rosas, C. Toader, A. Prechal (refererende dommer) og E. Jarašiūnas,

generaladvokat: M. Bobek

justitssekretær: fuldmægtig M. Aleksejev,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 26. april 2017,

efter at der er afgivet indlæg af:

– Asotsiatsia na balgarskite predpriyatia za mezhdunarodni prevozi i patishtata (Aebtri) ved advokat I. Krumov,

– Nachalnik na Mitnitsa Burgas på vegne af Mitnitsa Svilengrad ved B. Borisov, M. Petrova, P. Dobreva og M. Bosilkova-Kolipatkova, som befuldmægtigede,

* Processprog: bulgarsk.

– den bulgarske regering ved E. Petranova og L. Zaharieva, som befuldmægtigede,

– Europa-Kommissionen først ved M. Wasmeier, B.-R. Killmann, E. Georgieva og L. Grønfeldt, som befuldmægtigede, dernæst ved M. Wasmeier, B.-R. Killmann og E. Georgieva, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 5. juli 2017,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 267 TEUF, artikel 8 og 11 i toldkonventionen om international godstransport på grundlag af TIR-carneter, der blev undertegnet i Genève den 14. november 1975 og godkendt på Det Europæiske Økonomiske Fællesskabs vegne ved Rådets forordning (EØF) nr. 2112/78 af 25. juli 1978 (EFT 1978, L 252, s. 1), som ændret og offentliggjort i konsolideret form ved Rådets afgørelse 2009/477/EF af 28. maj 2009 (EUT 2009, L 165, s. 1, herefter »TIR-konventionen« eller »konventionen«), af artikel 203, stk. 3, tredje led, og artikel 213 i Rådets forordning (EØF) nr. 2913/92 af 12. oktober 1992 om indførelse af en EF-toldkodeks (EFT 1992, L 302, s. 1), som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 1791/2006 af 20. november 2006 (EUT 2006, L 363, s. 1, herefter »toldkodeksen«) samt artikel 457, stk. 2, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 2454/93 af 2. juli 1993 om visse gennemførelsesbestemmelser til EF-toldkodeksen (EFT 1993, L 253, s. 1), som ændret ved Kommissionens forordning (EF) nr. 214/2007 af 28. februar 2007 (EUT 2007, L 62, s. 6, herefter »gennemførelsesforordningen«).

2 Anmodningen er blevet fremsat i forbindelse med en tvist mellem den garanterende organisation, Asotsiatsia na balgarskite predpriyatia za mezhdunarodni prevozi i patishtata (Aebtri) (den bulgarske sammenslutning inden for international vejtransport (Aebtri)) og Nachalnik na Mitnitsa Burgas (direktøren for toldstedet Burgas) vedrørende en afgørelse om tvangsinddrivelse af en told- og merværdiafgiftsgæld (moms), tillagt lovpligtige renter, der var opstået som følge af uregelmæssigheder begået under en international varetransport foretaget på grundlag af et TIR-carnet.

Retsforskrifter

TIR-konventionen

3 TIR-konventionen trådte i kraft for Det Europæiske Økonomiske Fællesskab den 20. juni 1983 (EFT 1983, L 31, s. 13). Samtlige medlemsstater har ligeledes tiltrådt denne konvention.

4 TIR-konventionens præambel er affattet således:

»De kontraherende parter,

som nærer ønske om at lette den internationale varetransport med vejkøretøjer,

som mener, at forbedring af transportbetingelserne udgør en af de væsentlige faktorer i udviklingen af det indbyrdes samarbejde,

som støtter en forenkling og harmonisering af de administrative formaliteter inden for international transport, særlig ved landegrænser,

er blevet enige om følgende.«

5 TIR-konventionens artikel 1 har følgende ordlyd:

»I denne konvention forstås ved:

a) »TIR-transport«: transport af gods fra et afgangstoldsted til et bestemmelsestoldsted efter den procedure, benævnt TIR-proceduren, som er fastlagt i denne konvention

b) »TIR-forsendelse«: den del af en TIR-transport, som foregår i en kontraherende part fra et afgangstoldsted eller indpassagetoldsted (gennemkørselstoldsted) til et bestemmelsestoldsted eller udpassagetoldsted (gennemkørselstoldsted)

[…]

e) »afslutning af en TIR-forsendelse«: toldmyndighedernes attestering af, at en TIR-forsendelse er fuldført forskriftsmæssigt i en kontraherende part. Toldmyndighederne konstaterer dette på grundlag af en sammenligning af data eller oplysninger, som bestemmelsestoldstedet eller udpassagetoldstedet (gennemkørselstoldstedet) råder over, med data eller oplysninger, som afgangstoldstedet eller indpassagetoldstedet (gennemkørselstoldstedet) råder over

f) »indførsels- eller udførselstold og -afgifter«: told og alle andre afgifter, skatter, gebyrer eller lignende, som opkræves ved eller i forbindelse med ind- eller udførsel af varer, men derimod ikke gebyrer og afgifter, som i beløb nogenlunde modsvarer omkostningerne ved ydede tjenester

[…]

o) »indehaver« af et TIR-carnet: en person, til hvem der er udstedt et TIR-carnet i overensstemmelse med konventionens relevante bestemmelser, og på hvis vegne der er foretaget toldangivelse i form af et TIR-carnet med henblik på henførsel af varerne under TIR-proceduren ved afgangstoldstedet. Indehaveren er ansvarlig for at frembyde vejkøretøjet, kombinationen af vejkøretøjer eller containeren med dertil hørende ladning og TIR-carnet for afgangstoldstedet, gennemkørselstoldstedet og bestemmelsestoldstedet under behørig overholdelse af konventionens relevante bestemmelser

[…]

q) »garanterende organisation«: en organisation godkendt af en kontraherende parts toldmyndigheder til at fungere som kautionist for personer, der benytter TIR-proceduren.«

6 TIR-konventionens artikel 4 fastsætter, at varer, som transporteres i henhold til den TIR-procedure, som konventionen indfører, ikke skal belægges med ind- eller udførselstold eller afgifter eller depositum herfor ved gennemkørselstoldstederne.

7 Med henblik på gennemførelsen af disse forenklinger kræves det i TIR-konventionen, som det fremgår af dennes artikel 3, litra b), at varerne under hele transporten ledsages af et standarddokument, et TIR-carnet, der anvendes med henblik på at kontrollere, om transporten gennemføres forskriftsmæssigt. Desuden kræves det i henhold til TIR-konventionen, at transporterne garanteres af organisationer, der er autoriseret af de kontraherende parter i henhold til bestemmelserne i konventionens artikel 6.

8 TIR-carnetet består af en række ark, der omfatter et blad nr. 1 og et blad nr. 2, med tilsvarende taloner, hvoraf alle de nødvendige oplysninger fremgår, idet der anvendes et sæt blade for hvert område, der krydses. Ved transportens start afrives blad nr. 1 ved afgangstoldstedet. Afviklingen sker efter

returnering af blad nr. 2 fra udgangstoldstedet, der befinder sig på samme toldområde. Denne procedure gentages, hver gang et område krydses, idet der anvendes forskellige sæt blade, der findes i samme carnet.

9 TIR-konventionens kapitel II med overskriften »Udstedelse af TIR-carneter – De garanterende organisationers ansvar« består af konventionens artikel 6-11.

10 Konventionens artikel 6, stk. 1, fastsætter:

»Hver kontraherende part kan, så længe de mindstebetingelser og -krav, der er omhandlet i bilag 9, første del, overholdes, autorisere organisationer til enten direkte eller gennem korresponderende organisationer at udstede TIR-carneter og til at optræde som kautionist. Autorisationen tilbagekaldes, hvis de mindstebetingelser og -krav, der er omhandlet i bilag 9, første del, ikke længere overholdes.«

11 Konventionens artikel 8 bestemmer:

»1. Den garanterende organisation forpligter sig til at betale skyldige ind- eller udførselstold- og afgiftsbeløb med tillæg af eventuelle morarenter, som skulle have været betalt i henhold til toldlovgivningen og toldbestemmelserne i det land, i hvilket en uregelmæssighed er konstateret i forbindelse med en TIR-forsendelse. Organisationen skal være solidarisk ansvarlig med de personer, der er ovennævnte beløb skyldige, for betalingen af disse beløb.

2. I tilfælde, hvor en kontraherende parts love og bestemmelser ikke giver hjemmel til betaling af skyldige indførsels- eller udførselstold- og afgiftsbeløb som bestemt i stk. 1 ovenfor, skal den garanterende organisation under samme betingelser forpligte sig til at betale et beløb, som svarer til summen af skyldige ind- eller udførselstold- og afgiftsbeløb med tillæg af eventuelle morarenter.

[…]

7. Når de i denne artikels stk. 1 og 2 anførte beløb er forfaldne til betaling, forlanger de kompetente myndigheder så vidt muligt indfrielse hos den (eller de) direkte ansvarlige person(er), før der rettes krav mod den garanterende organisation.«

12 TIR-konventionens artikel 11 har følgende ordlyd:

»1. Hvis en TIR-forsendelse ikke afsluttes, har de kompetente myndigheder ikke ret til hos den garanterende organisation at forlange betaling af de i artikel 8, stk. 1 og 2, omhandlede beløb, hvis de ikke inden for en frist på et år fra datoen for modtagelsen af TIR-carnetet skriftligt har underrettet organisationen om, at forsendelsen ikke er afsluttet. Denne bestemmelse gælder også, når attesten for TIR-forsendelsens ophør er opnået på utilbørlig vis eller svigagtig måde, i hvilket tilfælde fristen da er på to år.

2. Krav på betaling af de beløb, som omhandles i artikel 8, stk. 1 og 2, fremsættes over for den garanterende organisation tidligst [tre] måneder og senest [to] år regnet fra den dato, hvor organisationen modtog meddelelse om, at TIR-forsendelsen ikke var blevet afsluttet, eller at attesten for TIR-forsendelsens ophør var opnået på utilbørlig vis eller svigagtig måde. Hvad angår sager, der indbringes for retten inden for ovennævnte frist på to år, fremsættes der imidlertid betalingskrav inden for en frist på et år regnet fra den dato, hvor domstolsafgørelsen fuldbyrdes.

3. Den garanterende organisation tilstås en frist på tre måneder regnet fra den dato, hvor kravet om betaling blev fremsat, til betaling af det afkrævede beløb. Betalte beløb refunderes organisationen, såfremt det inden for et tidsrum på [to] år regnet fra den dato, hvor kravet om betaling blev fremsat, på tilfredsstillende måde er godtgjort over for toldmyndighederne, at der ingen uregelmæssigheder havde fundet sted med hensyn til den pågældende forsendelse.«

13 TIR-konventionens artikel 43 bestemmer:

»De forklarende bemærkninger anført i bilag 6 og 7, tredje del, fortolker visse bestemmelser i denne konvention og bilagene hertil. De indeholder desuden visse tilrådelige fremgangsmåder.«

14 Nævnte konventions artikel 48 har følgende ordlyd:

»Ingen bestemmelse i denne konvention forhindrer de kontraherende parter, som danner en toldunion eller økonomisk union, i at fastsætte særlige regler for transporter, der påbegyndes, ophører i eller passerer igennem deres territorier, under forudsætning af, at sådanne regler ikke svækker de i denne konvention fastsatte lettelser.«

15 TIR-konventionens artikel 51 bestemmer:

»Bilagene til denne konvention udgør en integrerende del af konventionen.«

16 Bilag 6 til TIR-konventionen indeholder bl.a. af følgende præciseringer:

»Indledning til de forklarende bemærkninger […]

ii) De forklarende bemærkninger ændrer ikke bestemmelserne i denne konvention eller i bilagene hertil, men tjener kun til tydeliggørelse af disses indhold, betydning og rækkevidde. […]

0.8.7. Stk. 7 De foranstaltninger, som de kompetente myndigheder skal træffe til at kræve betaling hos den eller de direkte ansvarlige personer, skal i det mindste omfatte underretning om ikke-afslutning af en TIR-forsendelse og/eller fremsendelse af et betalingskrav til indehaveren af TIR-carnetet. […]«

17 Første del af bilag 9 til TIR-konventionen indeholder følgende passage:

»1. En garanterende organisation skal opfylde følgende mindstebetingelser og -krav for at opnå autorisation fra de kontraherende parter til at udstede TIR-carneter og optræde som kautionist, jf. artikel 6 i konventionen:

[…]

e) have indgået en skriftlig aftale eller ethvert andet retligt instrument med de kompetente myndigheder hos den kontraherende part, på hvis territorium den er etableret […]

f) give et tilsagn i den skriftlige aftale eller det retlige instrument, der er omhandlet i litra e) ovenfor, om, at organisationen:

[…]

iii) løbende og særlig inden den ansøger om, at personer autoriseres til at benytte TIR-proceduren, efterprøver, at disse personer overholder de mindstebetingelser og -krav, der er omhandlet i anden del af dette bilag

[…]

v) vil dække sit ansvar på en tilfredsstillende måde for de kompetente myndigheder hos de kontraherende parter, på hvis territorium den er etableret, hos et forsikringsselskab, en forsikringssammenslutning eller en finansiel institution. […]

[…]«

18 TIR-konventionens artikel 8, stk. 7, blev ophævet med virkning fra den 13. september 2012 og erstattet af en bestemmelse med næsten samme indhold, der nu er indeholdt i konventionens artikel 11, stk. 2 (EUT 2012, L 244, s. 1).

19 Den forklarende bemærkning vedrørende denne nye artikel 11, stk. 2, har følgende ordlyd:

»De kompetente myndigheders bestræbelser på at afkræve betaling fra den eller de skyldige personer skal i det mindste omfatte fremsendelse af et betalingskrav til indehaveren af TIR-carnetet på den adresse, der er anført i TIR-carnetet, eller til den eller de skyldige personer, hvis det drejer sig om andre personer, der er fastslået i overensstemmelse med den nationale lovgivning. […]«

Toldkodeksen

20 Artikel 91 er indeholdt i toldkodeksens afsnit IV med overskriften »Toldmæssig bestemmelse eller anvendelse«, kapitel 2 med overskriften »Toldprocedurer«, afdeling 3 med overskriften »Suspensionsprocedurer og toldprocedurer af økonomisk betydning«, punkt B med overskriften »Ekstern forsendelse«, nr. I med overskriften »Almindelige bestemmelser« og bestemmer følgende:

»1. Ved proceduren for ekstern forsendelse gives der mulighed for forsendelse fra et sted til et andet inden for Fællesskabets toldområde:

a) af ikke-fællesskabsvarer, uden at de pålægges importafgifter eller andre afgifter eller undergives handelspolitiske foranstaltninger

[…]

2. Den i stk. 1 nævnte forsendelse gennemføres:

a) under proceduren for ekstern fællesskabsforsendelse

b) på grundlag af TIR-carneter (TIR-konventionen), når:
1) forsendelsen er påbegyndt eller skal afsluttes uden for Fællesskabet […]

[…]«

21 Toldkodeksens artikel 92, der er indeholdt i samme nr. I, fastsætter:

»1. Proceduren for ekstern forsendelse ophører, og brugerens pligter er opfyldt, når de varer, der er omfattet af proceduren, og de nødvendige dokumenter frembydes på bestemmelsestoldstedet i henhold til procedurens bestemmelser.

2. Toldmyndighederne afslutter proceduren for ekstern forsendelse, når de på grundlag af en sammenligning mellem de oplysninger, der foreligger på afgangstoldstedet, og de oplysninger, der foreligger på bestemmelsestoldstedet, kan konstatere, at proceduren er ophørt på korrekt vis.«

22 Artikel 96 er indeholdt i toldkodeksens afsnit IV, kapitel 2, afdeling 3, punkt B, nr. II, med overskriften »Særlige bestemmelser for ekstern fællesskabsforsendelse« og fastsætter:

»1. Den hovedforpligtede er brugeren af proceduren for ekstern fællesskabsforsendelse. Han skal:

a) frembyde varerne til toldbehandling på bestemmelsestoldstedet i intakt stand inden for den fastsatte frist og under iagttagelse af de af toldmyndighederne trufne foranstaltninger til varernes identificering

b) overholde bestemmelserne om fællesskabsforsendelse.

2. Uden at dette berører den hovedforpligtedes forpligtelser efter stk. 1, er den transportør eller varemodtager, der accepterer varerne med kendskab til, at de er varer under fællesskabsforsendelse, ligeledes forpligtet til at frembyde dem i intakt stand for bestemmelsestoldstedet inden for den fastsatte frist under iagttagelse af de af toldmyndighederne trufne foranstaltninger til varernes identificering.«

23 Toldkodeksens artikel 201-216 udgør kapitel 2 med overskriften »Toldskyldens opståen«, der er indeholdt i toldkodeksens afsnit VII med overskriften »Toldskyld«.

24 Toldkodeksens artikel 203 er affattet således:

»1. Toldskyld ved indførsel opstår, når

– en importafgiftspligtig vare unddrages toldtilsyn.

2. Toldskylden opstår på det tidspunkt, hvor varen unddrages toldtilsynet.

3. Debitorer er:

– den person, der har unddraget varen toldtilsyn

– de personer, der har medvirket til unddragelsen, og som vidste eller med rimelighed burde have vidst, at det drejede sig om en vare unddraget toldtilsyn

– de personer, der har erhvervet eller opbevaret den pågældende vare, og som på det tidspunkt, hvor de erhvervede eller modtog varen, vidste eller med rimelighed burde have vidst, at det drejede sig om en vare, der var unddraget toldtilsyn

samt

– i givet fald, den person, som det påhviler at opfylde de forpligtelser, der opstår ved varens midlertidige opbevaring eller ved anvendelsen af den toldprocedure, som varen er undergivet.«

25 Toldkodeksens artikel 213 bestemmer:

»Når der er flere debitorer for en og samme toldskyld, hæfter disse solidarisk for betalingen af denne skyld.«

Gennemførelsesforordningen

26 Gennemførelsesforordningens artikel 454, 455, 455a og 457 er indeholdt i dennes del II med overskriften »Toldmæssig bestemmelse eller anvendelse«, afsnit II med overskriften »Varers toldmæssige status og forsendelse«, kapitel 9 med overskriften »Transport under TIR-procedure eller ATA-procedure«, afdeling 2 med overskriften »TIR-proceduren«.

27 Gennemførelsesforordningens artikel 454 er affattet således:

»Bestemmelserne i denne afdeling finder anvendelse på transport på grundlag af TIR-carneter, når der kan opstå importafgifter og andre afgifter i Fællesskabet.«

28 Gennemførelsesforordningens artikel 455 har følgende ordlyd:

»1. Toldmyndighederne i bestemmelses- eller udpassagemedlemsstaten returnerer straks eller senest en måned efter den dato, hvor TIR-proceduren ophørte, det relevante blad nr. 2 af TIR-carnetet til toldmyndighederne i indpassage- eller afgangsmedlemsstaten.

2. Hvis det relevante blad nr. 2 af TIR-carnetet ikke returneres til toldmyndighederne i indpassage- eller afgangsmedlemsstaten inden for en frist på to måneder efter antagelsen af TIR-carnetet, giver disse myndigheder den berørte garanterende sammenslutning meddelelse herom, uden at dette berører de oplysninger, der skal gives i henhold til artikel 11, stk. 1, i TIR-konventionen.

Myndighederne giver endvidere TIR-carnetets indehaver meddelelse herom og anmoder den berørte garanterende sammenslutning og TIR-carnetets indehaver om at fremlægge bevis for, at TIR-proceduren er ophørt.

3. Det i stk. 2 nævnte bevis kan, hvis toldmyndighederne stiller sig tilfreds hermed, fremlægges i form af et dokument attesteret af toldmyndighederne i bestemmelses- eller udpassagemedlemsstaten, som muliggør en identifikation af de pågældende varer, og hvoraf det fremgår, at de er blevet frembudt for bestemmelses- eller udpassagetoldstedet.

[…]«

29 I gennemførelsesforordningens artikel 455a er fastsat følgende:

»1. Hvis toldmyndighederne i indpassage- eller afgangsmedlemsstaten ikke fire måneder fra datoen for antagelsen af TIR-carnetet har modtaget bevis for, at TIR-proceduren er ophørt, indleder de omgående en efterforskningsprocedure med henblik på at fastslå, om TIR-proceduren kan afsluttes, eller i mangel heraf at fastslå grundlaget for toldskyldens opståen, at identificere skyldneren og at bestemme, hvilke toldmyndigheder der er kompetente for bogføringen.

Efterforskningsproceduren indledes straks, hvis toldmyndighederne underrettes på et tidligere tidspunkt, eller hvis de har mistanke om, at TIR-proceduren ikke er ophørt.

[…]

3. For at indlede en efterforskningsprocedure fremsætter toldmyndighederne i indpassage- eller afgangsmedlemsstaten en anmodning til toldmyndighederne i bestemmelses- eller udpassagemedlemsstaten sammen med alle nødvendige oplysninger.

4. Toldmyndighederne i bestemmelses- eller udpassagemedlemsstaten afgiver straks deres svar.

[…]«

30 Gennemførelsesforordningens artikel 457 bestemmer:

»1. Når en TIR-forsendelse finder sted i Fællesskabets toldområde, jf. artikel 8, stk. 4, i TIR-konventionen, kan alle garanterende sammenslutninger, der er etableret i Fællesskabet, blive ansvarlige for betaling af toldskylden for de varer, der indgår i denne forsendelse, indtil et beløb på 60 000 EUR pr. TIR-carnet eller et beløb svarende hertil i national valuta.

2. Den garanterende sammenslutning, der er etableret i den medlemsstat, der i overensstemmelse med kodeksens artikel 215 er kompetent med hensyn til inddrivelsen, er ansvarlig for betalingen af toldskylden.

[…]«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

31 Den 11. november 2008 indledte anpartsselskabet Sargut med hjemsted i Tyrkiet en transitforsendelse på grundlag af et TIR-carnet fra toldstedet Kapitan Andreevo (Bulgarien), idet Sargut både var indehaver af TIR-carnetet og transportør af de omhandlede varer. Det angivne bestemmelsessted var et toldsted i Rumænien.

32 Da de bulgarske toldmyndigheder ikke havde modtaget underretning om, at denne TIR-forsendelse var blevet fuldført, indledte de den 29. april 2009 ved en henvendelse til de rumænske toldmyndigheder en efterforskningsprocedure i medfør af gennemførelsesforordningens artikel 455a for at undersøge, om TIR-forsendelsen var blevet afsluttet. I deres svar oplyste de rumænske toldmyndigheder, at hverken de omhandlede varer eller TIR-carnetet var blevet frembudt for dem, og at det var umuligt for dem at indhente oplysninger herom.

33 Den 8. juli 2009 fremsendte toldstedet Kapitan Andreevo en kopi af TIR-carnetets blad nr. 2, som Sargut i mellemtiden havde indgivet, til de rumænske toldmyndigheder med henblik på kontrol heraf. I deres svar, modtaget af de bulgarske myndigheder den 28. august 2009, oplyste de rumænske myndigheder, at det pågældende blad ikke var blevet frembudt for bestemmelsestoldstedet, og at det fremlagte dokument syntes at være uægte eller forfalsket.

34 Den 10. september 2009 vedtog direktøren for toldstedet Kapitan Andreevo en afgørelse om fastsættelse af det unddragne told- og momsbeløb, som Sargut skyldte, samt lovpligtige renter af dette beløb. Såvel Sargut som Aebtri blev meddelt denne afgørelse.

35 Efter at Sarguts administrative klage til prøvelse af denne afgørelse blev afslået af direktøren for Mitnitsa Svilengrad (toldstedet Svilengrad, Bulgarien), anlagde Sargut den 27. oktober 2009 sag ved Administrativen sad Haskovo (forvaltningsdomstolen i Haskovo, Bulgarien), der gav selskabet medhold ved dom af 28. januar 2010. Ved dom af 2. november 2010 ophævede Varhoven administrativen sad (øverste forvaltningsdomstol, Bulgarien) denne dom og forkastede Saguts søgsmål efter at have bekræftet, at afgørelsen af 10. september 2009 var materielt korrekt.

36 Ved skrivelse af 15. november 2010 blev Aebtri opfordret til at betale toldskylden, hvilket denne undlod at gøre inden for tre månedersfristen fastsat i TIR-konventionens artikel 11, stk. 3.

37 Den 7. juni 2011 anmodede direktøren for toldstedet Svilengrad den kompetente territorialdirektion for Natsionalna agentsia za prihodite (de nationale afgiftsmyndigheder, Bulgarien) om at indlede en procedure til tvangsfuldbyrdelse af afgørelsen af 10. september 2009 mod Sargut. Efter at være blevet oplyst af nævnte myndighed om, at der ikke var blevet foretaget nogen udlægsforanstaltninger, og at ingen beløb var blevet inddrevet med henblik på afvikling af den i hovedsagen omhandlede toldskyld, vedtog direktøren for toldstedet Svilengrad den 5. september 2012 en afgørelse om tvangsinddrivelse af de pågældende beløb hos Aebtri, og denne afgørelse blev under den efterfølgende klagesag opretholdt ved en afgørelse truffet af direktøren for toldmyndigheden.

38 Aebtri anlagde sag til prøvelse af sidstnævnte afgørelse og gjorde gældende til støtte herfor, at TIR-konventionens artikel 8, stk. 7, var blevet tilsidesat, idet de bulgarske myndigheder ikke først havde forsøgt at inddrive toldskylden hos sine hovedskyldnere.

39 Aebtri fik ikke medhold i sagen, idet Administrativen sad Haskovo (forvaltningsdomstolen i Haskovo) i sin dom fastslog dels, at toldmyndighederne havde gjort alt, hvad der var muligt for at afkræve Sargut betaling af gælden, dels at det ikke var blevet bevist, da transitforsendelsen ikke var blevet afsluttet forskriftsmæssigt, at varerne var nået frem til deres modtager, eller at denne skulle have bekræftet modtagelsen heraf over for bestemmelsestoldstedet.

40 Aebtri iværksatte kassationsanke til prøvelse af denne dom ved Varhoven administrativen sad (øverste forvaltningsdomstol), der for det første har anført, at skønt forvaltningsdomstolen har kompetence til at fortolke de omhandlede bestemmelser i TIR-konventionen, finder den det ikke desto mindre nødvendigt at få dette endeligt fastslået ved at forelægge Domstolen spørgsmål herom.

41 Dernæst har den forelæggende ret anført, at de i TIR-konventionens artikel 11, stk. 1 og 2, fastsatte frister for dels at underrette den garanterende organisation om, at forsendelsen ikke er afsluttet, dels at fremsætte betalingskrav over for organisationen, er blevet overholdt i den foreliggende sag. Retten er dog i tvivl om, hvorvidt toldmyndighederne har opfyldt deres forpligtelse i medfør af TIR-konventionens artikel 8, stk. 7, til så vidt muligt at forlange indfrielse af de omhandlede beløb hos indehaveren af TIR-carnetet i dennes egenskab af direkte ansvarlig person, før de retter krav mod den garanterende organisation.

42 Den forelæggende ret har i denne forbindelse anført, at ifølge rettens egen fortolkningsafgørelse af 25. marts 2003, afsagt i rettens dommerplenum, »[k]an toldmyndighederne, når de i [TIR-]konventionens artikel 8, stk. 1 og 2, omhandlede fordringer er forfaldne, forlange indfrielse heraf hos den garanterende organisation, når der er blevet truffet enhver mulig foranstaltning for at inddrive beløbene hos de hjemmehørende eller udenlandske personer, der er de primære debitorer herfor«.

43 Det har efter afsigelsen af nævnte fortolkningsafgørelse imidlertid vist sig, at specifikke dommersammensætninger af Varhoven administrativen sad (øverste forvaltningsdomstol) ved afgørelser truffet som sidste instans har givet forskellige besvarelser af spørgsmålet om, hvorvidt sådanne foranstaltninger var blevet truffet i tilfælde som det, der er omhandlet i hovedsagen.

44 Endelig har den forelæggende ret henvist til forskellige beviser, der blev fremlagt under den sag, som førte til afgørelsen af 5. september 2012. Retten har herved navnlig henvist til et internationalt fragtbrev vedrørende transport af varerne, der indeholder TIR-carnet-nummeret, transportkøretøjets registreringsnummer og en angivelse af varernes modtager, Irem Corporation SRL Romania, samt dennes underskrift og stempel samt dato for modtagelsen den 13. november 2008. Nævnte ret har tillige henvist til et »dokument vedrørende international konsignation« af de pågældende varer med fragtførerens, her Sarguts, stempel og Irem Corporations underskrift og stempel af samme dato samt en bekræftelse af varernes modtagelse med sidstnævnte selskabs underskrift og stempel.

45 Ifølge den forelæggende ret kan det ud fra disse forskellige dokumenter konkluderes, at de i hovedsagen omhandlede varer blev modtaget af Irem Corporation, og at sidstnævnte ved modtagelsen heraf vidste, at varerne var blevet transporteret på grundlag af et TIR-carnet. Der er dog intet bevis for, at disse varer blev angivet til bestemmelsestoldstedet.

46 Henset til disse omstændigheder er den forelæggende ret af den opfattelse, at Administrativen sad Haskovo (forvaltningsdomstolen i Haskovo) skulle have fastslået, at der som følge af toldkodeksens artikel 96, stk. 2, var opstået en forpligtelse for varernes modtager til selv at frembyde de pågældende varer for bestemmelsestoldstedet. Imidlertid har sidstnævnte bekræftet, at hverken varerne eller TIR-carnetet blev frembudt for bestemmelsestoldstedet i det foreliggende tilfælde.

47 Herved opstår spørgsmålet, om det skal antages, at den pågældende modtager vidste eller med rimelighed burde have vidst, at varerne var blevet unddraget toldtilsyn, og at modtageren derfor var en primær skyldner for toldskylden som omhandlet i toldkodeksens artikel 203, stk. 3, tredje led, og om toldmyndighederne, henset hertil, ikke også havde pligt til at forlange indfrielse hos modtageren, før de stillede den garanterende organisation til ansvar for toldskyldens betaling.

48 På denne baggrund har Varhoven admistrativen sad (øverste forvaltningsdomstol) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Har Den Europæiske Unions Domstol for at undgå modstridende retsafgørelser kompetence til at fortolke [TIR-konventionen], på en for medlemsstaternes domstole bindende måde, når det drejer sig om denne konventions artikel 8 og artikel 11, med henblik på at bedømme, om der foreligger hæftelse for den garanterende organisation, som også er reguleret i artikel 457, stk. 2, i [gennemførelsesforordningen]?

2) Tillader fortolkningen af artikel 457, stk. 2, i [gennemførelsesforordningen], sammenholdt med TIR-konventionens artikel 8, stk. 7 (nu artikel 11, stk. 2), og de tilhørende forklarende bemærkninger, at lægge til grund, at toldmyndighederne i en sag som den foreliggende, når de i TIR-konventionens artikel 8, stk. 1 og 2, nævnte beløb er forfaldne, så vidt muligt skal forlange dem indfriet af indehaveren af TIR-carnetet, som skylder disse beløb direkte, før de retter krav mod den garanterende organisation?

3) Kan det lægges til grund, at den modtager, som har erhvervet en vare eller har den i sin besiddelse, om hvilken det vides, at den er transporteret med TIR-carnet, og for hvilken det ikke er konstateret, at den er frembudt for bestemmelsestoldstedet og angivet til dette, alene på grundlag af disse omstændigheder er den person, som burde have vidst, at varen var unddraget toldtilsyn, og skal den pågældende anses for solidarisk hæftende debitor som omhandlet i artikel 203, stk. 3, tredje led, sammenholdt med artikel 213 i [toldkodeksen]?

4) Såfremt det tredje spørgsmål besvares bekræftende: Er toldmyndighedernes passivitet med hensyn til at forlange betaling af toldskylden af denne modtager til hinder for, at den garanterende organisations ansvar i henhold til TIR-konventionens artikel 1, [litra q)] – som også er reguleret i artikel 457, stk. 2, i [gennemførelsesforordningen] – indtræder?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

49 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om Domstolen har kompetence til at træffe en præjudiciel afgørelse om fortolkningen af TIR-konventionens artikel 8 og 11.

50 Som det fremgår af Domstolens faste praksis, udgør en international aftale, som Unionen har tiltrådt, en retsakt fra en af Unionens institutioner som omhandlet i artikel 267, stk. 1, litra b), TEUF, og den pågældende aftales bestemmelser udgør, efter at de er trådt i kraft, en integrerende del af Unionens retsorden, og derfor har Domstolen kompetence til at træffe præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af en sådan aftale (jf. bl.a. dom af 30.4.1974, Haegeman, 181/73, EU:C:1974:41, præmis 3 -6, og af 4.5.2010, TNT Express Nederland, C-533/08, EU:C:2010:243, præmis 60 og den deri nævnte retspraksis).

51 Som nævnt i denne doms præmis 1 og 3, blev TIR-konventionen, som alle medlemsstaterne ligeledes har tiltrådt, godkendt på Fællesskabets vegne ved forordning nr. 2112/78 og trådte i kraft for Fællesskabet den 20. juni 1983.

52 Hvad nærmere angår bestemmelserne i TIR-konventionens artikel 8 og 11, som den forelæggende ret har henvist til i sit spørgsmål, bemærkes, at disse bestemmelser hovedsageligt vedrører de garanterende organisationers ansvar for betalingen af indførselstold og -afgifter i tilfælde af uregelmæssigheder i forbindelse med en TIR-forsendelse og betingelserne for, at de kompetente toldmyndigheder kan gøre et sådant ansvar gældende. Sådanne bestemmelser har i det væsentlige til formål at sikre opkrævningen af toldafgifter, samtidig med at toldekspeditioner ved ekstern forsendelse af varer lettes.

53 Henset til det ovenstående har Domstolen kompetence til at fortolke TIR-konventionens artikel 8 og 11, som er toldbestemmelser, hvis rækkevidde Domstolen i øvrigt allerede har truffet præjudicielle afgørelser om (jf. bl.a. dom af 23.9.2003, BGL, C-78/01, EU:C:2003:490, præmis 47 og 70, af 5.10.2006, Kommissionen mod Tyskland, C-105/02, EU:C:2006:637, præmis 80 og 82, af 5.10.2006, Kommissionen mod Belgien, C-377/03, EU:C:2006:638, præmis 67-70, 86 og 88, og af 14.5.2009, Internationaal Verhuis- en Transportbedrijf Jan de Lely, C-161/08, EU:C:2009:308, præmis 34-36).

54 Det første spørgsmål skal derfor besvares med, at Domstolen har kompetence til at træffe en præjudiciel afgørelse om fortolkningen af TIR-konventionens artikel 8 og 11.

Det andet spørgsmål

55 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om gennemførelsesforordningens artikel 457, stk. 2, sammenholdt med TIR-konventionens artikel 8, stk. 7, skal fortolkes således, at toldmyndighederne i en situation som den i hovedsagen omhandlede har opfyldt deres forpligtelse i medfør af den sidstnævnte bestemmelse til så vidt muligt at forlange indfrielse af de pågældende indførselstold- og afgiftsbeløb hos indehaveren af TIR-carnetet i dennes egenskab af direkte ansvarlig person herfor, før der rettes krav mod den garanterende organisation.

56 Indledningsvis bemærkes, at en garanterende organisations rettigheder og pligter både er reguleret i TIR-konventionen, i de EU-retlige regler og i den kautionsaftale underlagt national ret, som den pågældende organisation har indgået med den berørte medlemsstat (jf. i denne retning dom af 5.10.2006, Kommissionen mod Belgien, C-377/03, EU:C:2006:638, præmis 84 og den deri nævnte retspraksis).

57 I det foreliggende tilfælde skal det præjudicielle spørgsmål afklare, hvilke skridt de kompetente toldmyndigheder er forpligtede til at tage over for indehaveren af et TIR-carnet i dennes egenskab af direkte ansvarlig person for skyldige told- og afgiftsbeløb som følge af en uregelmæssighed i forbindelse med en TIR-forsendelse, før de kan fortsætte inddrivelsen af disse beløb hos den garanterende organisation.

58 TIR-konventionen indeholder en bestemmelse, der specifikt vedrører denne problemstilling, og derfor skal denne bestemmelse først og fremmest tages i betragtning. Konventionens artikel 8, stk. 7, fastsætter således, at de kompetente myndigheder så vidt muligt »forlanger […] indfrielse [af de pågældende beløb] hos den (eller de) direkte ansvarlige person(er)«, før der rettes krav mod den garanterende organisation.

59 Hvad angår EU-lovgivningen skal det bemærkes, at skønt både toldkodeksen og gennemførelsesforordningen indeholder bestemmelser, der skal inkorporere TIR-konventionens ordning i denne lovgivning, samtidig med at visse regler til gennemførelse af TIR-konventionens ordning præciseres, indeholder disse bestemmelser ingen angivelser af, hvilke konkrete

foranstaltninger det tilkommer de kompetente myndigheder at træffe med henblik på at forlange indfrielse af de omhandlede beløb hos den (eller de) direkte ansvarlige person(er), før der kan rettes krav mod den garanterende organisation.

60 Selv om gennemførelsesforordningens artikel 457, stk. 2, hvortil den forelæggende ret har henvist i sit spørgsmål, tydeligt gentager princippet om, at den garanterede organisation er ansvarlig for toldskyldens betaling, indeholder denne bestemmelse ingen proceduremæssige angivelser med hensyn til betingelserne for at fremsætte betalingskrav over for en garanterende organisation.

61 Henset til det ovenstående skal der i det foreliggende tilfælde alene foretages en undersøgelse af rækkevidden af TIR-konventionens artikel 8, stk. 7.

62 Hvad angår fortolkningen af denne bestemmelse bemærkes, at en international traktat i overensstemmelse med fast retspraksis skal fortolkes både efter sin ordlyd og i lyset af sit formål. Artikel 31 i Wienerkonventionen af 23. maj 1969 om traktatretten og Wienerkonventionen af 21. marts 1986 vedrørende retten til at indgå traktater mellem stater og internationale organisationer eller mellem internationale organisationer indbyrdes, som i denne forbindelse er udtryk for den almindelige internationale sædvaneret, præciserer i denne forbindelse, at en traktat skal fortolkes loyalt i overensstemmelse med den sædvanlige betydning, som traktatens udtryk måtte tillægges i den sammenhæng, hvori den indgår, og i lyset af traktatens hensigt og formål (jf. dom af 10.1.2006, IATA og ELFAA, C-344/04, EU:C:2006:10, præmis 40 og den deri nævnte retspraksis).

63 I det foreliggende tilfælde bemærkes indledningsvis, at TIR-konventionen i bilag 6 indeholder forklarende bemærkninger, der, som det præciseres i konventionens artikel 43, fortolker visse af dens bestemmelser. TIR-konventionens artikel 51 bestemmer, at bilagene til denne konvention udgør en integrerende del heraf. Det fremgår endelig af nr. ii) i den indledning til de forklarende bemærkninger, som er indeholdt i konventionens bilag 6, at de forklarende bemærkninger ikke ændrer bestemmelserne i samme konvention, men kun tjener til tydeliggørelse af disses indhold, betydning og rækkevidde.

64 I betragtning af den periode, hvor de faktiske omstændigheder i hovedsagen fandt sted, er det desuden fornødent i det foreliggende tilfælde at tage hensyn til den forklarende bemærkning vedrørende TIR-konventionens artikel 8, stk. 7, der er gengivet i denne doms præmis 16. Derimod kan der i hovedsagen ikke tages hensyn til den forklarende bemærkning vedrørende denne konventions artikel 11, stk. 2, i den affattelse, som har været gældende siden den 13. september 2012, således som den er gengivet i denne doms præmis 19, og hvortil den forelæggende ret ligeledes har henvist i sit spørgsmål.

65 Hvad for det første angår ordlyden af artikel 8, stk. 7, i TIR-konventionen – en konvention, hvorom det indledningsvis bemærkes, at den blev affattet på engelsk, fransk og russisk, idet hver af de tre tekster har samme gyldighed – fastsættes det i nævnte bestemmelse, at når de i denne artikels stk. 1 og 2 anførte beløb er forfaldne til betaling, »forlanger« de kompetente myndigheder så vidt muligt »indfrielse« hos den (eller de) direkte ansvarlige person(er), før der rettes »krav« mod den garanterende organisation.

66 Det må konstateres, at ordene »requérir paiement« og »*require payment*«, der anvendes i den franske, henholdsvis den engelske sprogversion af TIR-konventionens artikel 8, stk. 7, hverken er klare eller entydige med hensyn til beskaffenheden af de konkrete skridt, som de måtte indebære, at de pågældende kompetente myndigheder skal tage.

67 I den forklarende bemærkning til TIR-konventionens artikel 8, stk. 7, præciseres, at de foranstaltninger, som de kompetente myndigheder skal træffe til at kræve betaling, »i det mindste« skal omfatte »underretning om ikke-afslutning af en TIR-forsendelse og/eller fremsendelse af et betalingskrav til indehaveren af TIR-carnetet«.

68 Den nævnte forklarende bemærkning indikerer således, klarere end det gøres i selve teksten i TIR-konventionens artikel 8, stk. 7, at det i givet fald kan være tilstrækkeligt for at fastslå, at der er forlangt indfrielse hos den direkte ansvarlige person, at denne er blevet tilsendt en underretning om ikke-afslutning og/eller et betalingskrav, men henset til, at der i denne forklarende bemærkning anvendes udtrykket »i det mindste«, er det dog stadig et ubesvaret spørgsmål, om, og på hvilke eventuelle betingelser, overholdelsen af reglen i artikel 8, stk. 7, nødvendiggør, at de kompetente toldmyndigheder går videre end de således fastsatte mindstekrav.

69 Det følger af det ovenfor anførte, at hverken ordlyden af TIR-konventionens artikel 8, stk. 7, eller ordlyden af den forklarende bemærkning vedrørende denne bestemmelse i sig selv gør det muligt at afgøre, hvilke konkrete skridt toldmyndighederne skal tage over for den for toldskylden direkte ansvarlige person for at opfylde deres forpligtelse i henhold til artikel 8, stk. 7.

70 Hvad dernæst angår den sammenhæng, hvori sidstnævnte bestemmelse indgår, skal bestemmelsen med henblik på dens fortolkning undersøges i forhold til den generelle opbygning af den konvention, som bestemmelsen er en del af, og i forhold til samtlige bestemmelser, der er indeholdt i konventionen (jf. i denne retning dom af 30. april 1974, Haegeman, 181/73, EU:C:1974:41, præmis 10).

71 I denne forbindelse henvises for det første til, at TIR-konventionens artikel 4 fastsætter, at varer, som transporteres i henhold til den TIR-procedure, som konventionen indfører, ikke skal belægges med ind- eller udførselstold eller afgifter eller depositum herfor ved gennemkørselstoldstederne.

72 Som Domstolen allerede har fastslået, er det for at gennemføre disse lettelser navnlig et krav i henhold til TIR-konventionen, at transporterne garanteres af organisationer, der er autoriseret af de kontraherende parter i henhold til bestemmelserne i konventionens artikel 6 (jf. i denne retning dom af 23.9.2003, BGL, C-78/01, EU:C:2003:490, præmis 5).

73 Det fremgår desuden af TIR-konventionens artikel 6, stk. 1, at en organisations autorisation til at udstede TIR-carneter og mulighed for at bevare denne autorisation bl.a. er betinget af, at den pågældende organisation overholder de mindstebetingelser og -krav, der er omhandlet i den første del af bilag 9 til konventionen. Som det fremgår af nr. 1, litra f), iii) og v), i denne første del, opregnes blandt disse betingelser og krav dels den pågældende organisations tilsagn om løbende, og særligt inden den ansøger om, at personer autoriseres til at benytte TIR-proceduren, at kontrollere, at disse personer overholder de mindstebetingelser og -krav, der er omhandlet i anden del af bilag 9 til TIR-konventionen, dels et tilsagn om at dække sit ansvar hos et forsikringsselskab, en forsikringssammenslutning eller en finansiel institution.

74 Den garanti, der afkræves den autoriserede organisation, har således til formål at sikre og samtidig lette de kompetente toldmyndigheders effektive inddrivelse af unddragne told- og afgiftsbeløb, når de i denne doms præmis 71 nævnte lettelser er blevet misbrugt, alt imens den pågældende organisation ansvarliggøres med hensyn til den korrekte opfyldelse af de specifikke forpligtelser, som påhviler denne inden for rammerne af TIR-ordningens gennemførelse.

75 Det følger heraf, at kravet i TIR-konventionens artikel 8, stk. 7, om, at der først skal forlanges indfrielse af de omhandlede beløb hos den direkte ansvarlige person, ikke kan fortolkes således, at den konkrete gennemførelse af dette krav medfører en risiko for, at de pågældende told- og afgiftsbeløb mistes. Dette krav kan heller ikke føre til at bebyrde toldmyndigheden med umådeholdne proceduremæssige forpligtelser, som på ingen måde tager hensyn til det ansvar, som den garanterende organisation selv har for at gennemføre TIR-ordningen, og som kan vise sig at være uforenelige med det i foregående præmis nævnte formål om at lette opkrævningen af toldskyld.

76 Såfremt det af den kompetente toldmyndighed kræves, at denne først udtømmer alle de inddrivelsesmuligheder, som den har til rådighed mod den (eller de) for toldskylden direkte ansvarlige person(er), hvilket i givet fald vil tvinge denne myndighed til at anlægge retssager og indlede

fuldbyrdelsesprocedurer mod sådanne personer, der eventuelt kan være etableret i andre medlemsstater eller, som det er tilfældet i hovedsagen, i en tredjestat, vil dette imidlertid for det første, henset til den tid, der kan medgå som følge af disse skridt, udsætte toldmyndigheden for en risiko for ikke længere at kunne inddrive de omhandlede beløb hos den garanterende organisation. Således er det i denne forbindelse navnlig nødvendigt at tage hensyn til fristerne for, hvornår betalingsanmodningen skal indgives til den garanterende organisation i henhold til TIR-konventionens artikel 11, stk. 2.

77 For det andet ville konsekvensen af et sådant krav være, at toldmyndigheden pålægges at tage potentielt ekstremt tunge skridt, der hverken synes at kunne forenes med den omstændighed, at det depositum for told eller afgifter, der er givet afkald på i medfør af TIR-konventionens artikel 4, netop ville have kunnet gøre det muligt for toldmyndigheden at undgå brug af sådanne skridt, eller med den ansvarsfordeling, der er fastlagt mellem toldmyndighederne og de garanterende organisationer ved konventionen.

78 Desuden ville et sådant krav også kunne medføre en ikke-ubetydelig risiko for, at toldmyndigheden i tilfælde af insolvens hos den for toldskylden direkte ansvarlige person i sidste ende selv skulle bære de potentielt høje omkostninger, som er forbundet med tvangsinddrivelse.

79 Dernæst fremgår det af TIR-konventionens artikel 8, stk. 1, at de garanterende organisationer ved kautionsaftalen forpligter sig til at betale toldafgifter, som de told- og afgiftspligtige personer skylder, og er solidarisk ansvarlig med de told- og afgiftspligtige personer for betalingen af disse beløb, selv om de kompetente myndigheder i medfør af konventionens artikel 8, stk. 7, så vidt muligt skal forlange indfrielse hos den direkte ansvarlige person, før der rettes krav mod den garanterende organisation (jf. i denne retning dom af 5.10.2006, Kommissionen mod Belgien, C 377/03, EU:C:2006:638, præmis 86).

80 Et sådant ansvar forudsætter imidlertid, således som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 44 i forslaget til afgørelse, at den garanterende organisation selv er debitor for de omhandlede beløb sammen med de direkte ansvarlige personer. Det fremgår desuden af selve arten af det solidariske ansvar, at hver debitor er ansvarlig for hele toldskyldens betaling, og at fordringshaver i princippet frit kan kræve toldskylden betalt af en eller flere af debitorerne efter hans eget valg (jf. i denne retning dom af 18.5.2017, Latvijas dzelzceļš, C-154/16, EU:C:2017:392, præmis 85).

81 Henset til, at den garanterende organisations ansvar over for toldmyndigheden er et fælles og solidarisk ansvar, kan kravet i TIR-konventionens artikel 8, stk. 7, om at forlange indfrielse af de omhandlede beløb hos den direkte ansvarlig person ikke fortolkes således, at det fører til en situation, hvor den garanterende organisations ansvar ender med hovedsageligt at være aldeles subsidiært i forhold til den nævnte persons ansvar. Dette ville imidlertid være situationen, hvis dette krav havde den konsekvens, at den kompetente toldmyndighed tvinges til at fortsætte inddrivelsen af toldskylden mod den direkte ansvarlige person helt frem til fuldbyrdelsesstadiet.

82 Hvad endelig angår TIR-konventionens formål fremgår det af konventionens præambel, at de kontraherende parter ved konventionens indgåelse ønskede at »lette den internationale varetransport med vejkøretøjer«, samtidig med at de var af den opfattelse, at en »forbedring af transportbetingelserne udgør en af de væsentlige faktorer i udviklingen af det indbyrdes samarbejde«, og støttede »en forenkling og harmonisering af de administrative formaliteter inden for international transport, særlig ved landegrænser«.

83 Formålet med TIR-systemet, der blev indført ved nævnte konvention, hvis titel i sig selv i øvrigt anskueliggør, at der er tale om en toldkonvention, er, som det anføres i anden betragtning til afgørelse 2009/477, bl.a. at gøre det muligt at transportere gods efter en international forsendelsesprocedure med et minimum af indgreb undervejs fra toldmyndighedernes side, og det giver gennem sin internationale garantikæde en forholdsvis enkel adgang til de fornødne garantier.

84 Såfremt TIR-konventionens artikel 8, stk. 7, fortolkes således, at den bevirker, at den kompetente toldmyndighed skal udtømme alle inddrivelsesmuligheder mod den eller de personer, som er direkte ansvarlige for toldskylden, før den kan fremsætte krav om betaling heraf over for den garanterende organisation, vil dette underminere selve ligevægten mellem dels de lettelser, der er tildelt ved TIR-konventionens artikel 4, dels en af de væsentlige betingelser for, at de kan gennemføres, nemlig det særlige ansvar, der gælder for den garanterende organisation.

85 Som generaladvokaten har anført i punkt 48 i forslaget til afgørelse, ville en sådan fortolkning derfor skade TIR-konventionens formål om at lette den internationale varetransport med vejkøretøjer.

86 På baggrund af det ovenfor anførte skal TIR-konventionens artikel 8, stk. 7, sammenholdt med den forklarende bemærkning til denne bestemmelse, fortolkes således, at en toldmyndighed har opfyldt sin forpligtelse til at forlange indfrielse hos den direkte ansvarlige person, såfremt den overholder de mindstekrav, der fremgår af denne forklarende bemærkning.

87 I det foreliggende tilfælde er det ubestridt, at de kompetente toldmyndigheder, før vedtagelsen den 5. september 2012 af afgørelsen mod Aebtri om tvangsinddrivelse af den i hovedsagen omhandlede toldskyld, underrettede TIR-carnetets indehaver om den manglende afslutning af TIR-forsendelsen og fremsatte krav mod denne om betaling af toldskylden, således at de mindstekrav, som fremgår af den forklarende bemærkning til TIR-konventionens artikel 8, stk. 7, var blevet opfyldt, i hvert fald i forhold til indehaveren af TIR-carnetet. I øvrigt gik toldmyndighederne endog videre end de nævnte mindstekrav, eftersom de efter at have fremsat betalingskrav over for den garanterende organisation indgav en anmodning til de kompetente skatte- og afgiftsmyndigheder om, at der blev indledt tvangsinddrivelse mod indehaveren af TIR-carnetet.

88 På denne baggrund skal det andet spørgsmål besvares med, at TIR-konventionens artikel 8, stk. 7, skal fortolkes således, at toldmyndighederne i en situation som den i hovedsagen omhandlede har opfyldt deres forpligtelse i medfør af denne bestemmelse til så vidt muligt at forlange indfrielse af de pågældende indførselstold- og afgiftsbeløb hos indehaveren af TIR-carnetet i dennes egenskab af direkte ansvarlig person herfor, før der rettes krav mod den garanterende organisation.

Det tredje spørgsmål

89 Med det tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om toldkodeksens artikel 203, stk. 3, tredje led, og artikel 213 skal fortolkes således, at den omstændighed, at en modtager har erhvervet eller opbevaret varer, om hvilke han vidste, at de var transporteret på grundlag af et TIR-carnet, og den omstændighed, at det ikke er konstateret, at disse varer er blevet frembudt for bestemmelsestoldstedet og angivet til dette, i sig selv er tilstrækkelige til at antage, at en sådan modtager vidste eller med rimelighed burde have vidst, at varerne var blevet unddraget toldtilsyn i den første af disse bestemmelsers forstand, således at den pågældende skal anses for solidarisk hæftende for toldskylden i henhold til den anden af disse bestemmelser.

90 Indledningsvis bemærkes, at det af TIR-konventionens artikel 1, litra o), fremgår, at indehaveren af TIR-carnetet er ansvarlig for at frembyde vejkøretøjet, kombinationen af vejkøretøjer eller containeren med dertil hørende ladning og TIR-carnet for afgangstoldstedet, gennemkørselstoldstedet og bestemmelsestoldstedet.

91 TIR-konvention er imidlertid ikke til hinder for, at en part, der har tiltrådt denne, i sin lovgivning fastsætter, at andre personer end TIR-carnetets indehaver også kan være direkte ansvarlige for indførselstold- og afgiftsbeløb, som er omhandlet i konventionens artikel 8, stk. 1. Således henviser denne bestemmelse i flertal til »de personer, der er […] skyldige«, med hvilke den garanterende

organisation er solidarisk ansvarlig for betalingen af disse beløb, hvorimod konventionens artikel 8, stk. 7, henviser til betaling af de nævnte beløb af »den eller de [for de samme beløb] direkte ansvarlige personer«.

92 For så vidt angår EU-retten skal det i denne forbindelse navnlig bemærkes, at i henhold til toldkodeksens artikel 203, stk. 1, opstår der importtoldskyld, hvis en importafgiftspligtig vare unddrages toldtilsyn (dom af 20.1.2005, Honeywell Aerospace, C-300/03, EU:C:2005:43, præmis 18 og den deri nævnte retspraksis).

93 Som det fremgår af Domstolens praksis, skal begrebet »unddragelse fra toldtilsyn«, der er nævnt i denne bestemmelse, forstås således, at det omfatter enhver handling eller undladelse, som medfører, at toldmyndighederne hindres i at få adgang, det være sig blot midlertidigt, til varer, der er undergivet toldmyndighedernes tilsyn, og at gennemføre de kontrolforanstaltninger, som er omhandlet i toldkodeksens artikel 37, stk. 1 (dom af 20.1.2005, Honeywell Aerospace, C-300/03, EU:C:2005:43, præmis 19 og den deri nævnte retspraksis).

94 Dette er tilfældet, når afgangstoldstedet for den pågældende forsendelse, der er henført under proceduren for ekstern forsendelse på grundlag af et TIR-carnet, ligesom i hovedsagen har konstateret, at denne forsendelse ikke er blevet frembudt for bestemmelsestoldstedet, og at TIR-ordningen ikke er blevet afsluttet for den omhandlede forsendelse (jf. analogt dom af 20.1.2005, Honeywell Aerospace, C-300/03, EU:C:2005:43, præmis 20).

95 For så vidt angår de skyldige personer bemærkes indledningsvis, at EU-lovgiver siden ikrafttrædelsen af toldkodeksen har villet fastsætte udtømmende betingelser for fastlæggelse af, hvilke personer der er debitorer for toldskylden (dom af 17.11.2011, Jestel, C-454/10, EU:C:2011:752, præmis 12 og den deri nævnte retspraksis).

96 I det tilfælde, hvor en toldskyld opstår, fordi en vare ikke-forskriftsmæssigt unddrages toldtilsyn, er de personer, som kan anses for debitorer for toldskylden, opregnet i toldkodeksens artikel 203, stk. 3, der sondrer mellem fire kategorier af potentielle tolddebitorer.

97 Blandt disse anføres i toldkodeksens artikel 203, stk. 3, tredje led, de personer, der har erhvervet eller opbevaret den pågældende vare, og som på det tidspunkt, hvor de erhvervede eller modtog varen, vidste eller med rimelighed burde have vidst, at det drejede sig om en vare, der var unddraget toldtilsyn.

98 Som det fremgår af denne doms præmis 44 og 45, finder den forelæggende ret, idet den henviser til visse dokumenter, hvis oprindelse og tilblivelsesdato ikke er præciseret, at det på baggrund af disse dokumenter alene kan udledes, at modtageren af de i hovedsagen omhandlede varer i forbindelse med modtagelsen heraf vidste eller burde have vidst, at de var blevet transporteret på grundlag af et TIR-carnet. Ifølge den forelæggende ret kan det imidlertid ikke på grundlag af disse dokumenter godtgøres, at de pågældende varer var blevet frembudt for bestemmelsestoldstedet.

99 Det skal herved indledningsvis bemærkes, at i modsætning til hvad der er anført i forelæggelsesafgørelsen som forudsætning for det ræsonnement, der har ført til den forelæggende rets tvivl om rækkevidden af toldkodeksens artikel 203, stk. 3, tredje led, kan toldkodeksens artikel 96, stk. 2, i intet tilfælde fortolkes således, at varernes modtager, der således ved modtagelsen heraf vidste, at de var blevet transporteret på grundlag af et TIR-carnet uden i øvrigt at have opnået sikkerhed for, at de var blevet frembudt for bestemmelsestoldstedet, skulle have en pligt i medfør af sidstnævnte bestemmelse til selv at frembyde varerne for dette toldsted.

100 Toldkodeksens artikel 96, stk. 2, finder nemlig ikke anvendelse i tilfælde af vareforsendelser på grundlag af et TIR-carnet.

101 Som det fremgår af toldkodeksens artikel 91, stk. 2, litra a) og b), kan forsendelse af varer under proceduren for ekstern forsendelse foregå enten »under proceduren for ekstern fællesskabsforsendelse« eller »på grundlag af et TIR-carnet«.

102 Toldkodeksens artikel 96 er imidlertid, som det fremgår af selve overskriften på det afsnit, hvori bestemmelsen er indeholdt, en særlig bestemmelse vedrørende ekstern fællesskabsforsendelse.

103 Heraf følger det for det første, at modtageren af varer, der transporteres på grundlag af et TIR-carnet, ikke kan anses for at være den person, der skal opfylde de forpligtelser, som følger med anvendelsen af den toldordning, hvorunder varen er henført, som omhandlet i toldkodeksens artikel 203, stk. 3, fjerde led.

104 For det andet følger det heraf, at toldkodeksens artikel 96, stk. 2, er helt uden relevans for besvarelsen af spørgsmålet om, hvorvidt modtageren af varer i en situation som den i hovedsagen omhandlede vil kunne kvalificeres som debitor for toldskylden i henhold til toldkodeksens artikel 203, stk. 3, tredje led.

105 Hvad angår den sidstnævnte bestemmelse er der i denne doms præmis 97 henvist til, at modtageren ifølge denne bestemmelses ordlyd kan kvalificeres som debitor, hvis det er godtgjort dels, at varernes modtager reelt har erhvervet og opbevaret disse, dels at han på det tidspunkt, hvor han erhvervede eller modtog disse varer, vidste eller med rimelighed burde have vidst, at det drejede sig om varer, der var blevet unddraget toldtilsyn. Toldkodeksens artikel 203, stk. 3, tredje led, omhandler således en person, der, skønt vedkommende ikke er ophavsmand til den ikke-forskriftsmæssige unddragelse fra toldtilsyn, som har medført toldskyldens opståen, og ikke selv er forpligtet til at foretage toldklareringen, alligevel er involveret i den ikke-forskriftsmæssige unddragelse enten inden eller umiddelbart efter denne, fordi vedkommende har erhvervet eller opbevaret varerne (jf. analogt dom af 25.1.2017, Ultra-Brag, C-679/15, EU:C:2017:40, præmis 22).

106 Den anden af de betingelser, der således er opstillet i toldkodeksens artikel 203, stk. 3, tredje led, indebærer konkret, at modtageren på det tidspunkt, hvor han erhvervede eller modtog de omhandlede varer, vidste eller med rimelighed burde have vidst, at varerne ikke var blevet frembudt for bestemmelsestoldstedet, og at eventuelle skyldige told- og afgiftsbeløb derfor ikke var blevet betalt. Kvalifikationen som »debitor« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i toldkodeksens artikel 203, stk. 3, tredje led, forudsætter således, at visse betingelser hvilende på subjektive vurderingselementer er opfyldt, nemlig at den fysiske eller juridiske person bevidst har deltaget i transaktioner til erhvervelse eller opbevaring af varer, der er blevet unddraget toldtilsyn (jf. analogt dom af 3.3.2005, Papismedov m.fl., C-195/03, EU:C:2005:131, præmis 40 og den deri nævnte retspraksis).

107 Da denne betingelse vedrører overvejelser af faktuel karakter, tilkommer det inden for rammerne af kompetencefordelingen mellem Unionens retter og de nationale retter de sidstnævnte at efterprøve, om den er opfyldt i en konkret sag (jf. analogt dom af 17.11.2011, Jestel, C-454/10, EU:C:2011:752, præmis 21 og den deri nævnte retspraksis).

108 Med henblik herpå skal de nationale retter i det væsentlige foretage en samlet bedømmelse af omstændighederne i den verserende sag (jf. analogt dom af 17.11.2011, Jestel, C-454/10, EU:C:2011:752, præmis 23), navnlig under hensyntagen til de informationer, der stod til modtagerens rådighed, eller som denne med rimelighed kunne have gjort sig bekendt med, særligt på grund af sine kontraktmæssige forpligtelser (jf. analogt dom af 17.11.2011, Jestel, C-454/10, EU:C:2011:752, præmis 25), samt i givet fald den pågældende modtagers erfaring som erhvervsdrivende på området for import af varer, der transporteres på grundlag af TIR-carneter.

109 I det foreliggende tilfælde vedrører den forelæggende rets tvivl præcis det spørgsmål, om den omstændighed, at en modtager har erhvervet eller opbevaret varer, idet vedkommende, henset til dokumenter, som denne modtog eller underskrev i anledning af varernes modtagelse, vidste eller burde have vidst, at de var blevet transporteret på grundlag af et TIR-carnet, men det ikke i øvrigt er

konstateret, at disse varer er blevet frembudt for og angivet til bestemmelsestoldstedet, i sig selv er tilstrækkelig til at antage, at modtageren vidste eller med rimelighed burde have vidst, at varerne var blevet unddraget toldtilsyn som omhandlet i toldkodeksens artikel 203, stk. 3, tredje led.

110 Såfremt en sådan fortolkning af den nævnte bestemmelse lægges til grund, vil det imidlertid i det væsentlige svare til, at det på baggrund af den omstændighed, at en modtager ved eller med rimelighed bør vide, at de varer, som vedkommende har modtaget, er blevet transporteret på grundlag af et TIR-carnet, udledes ved en uafkræftelig formodning, at modtageren også vidste eller burde have vidst, at varerne ikke – hvis dette er tilfældet – er blevet frembudt for bestemmelsestoldstedet.

111 En sådan fortolkning, der ikke har noget at gøre med de subjektive betingelser, der er opstillet i toldkodeksens artikel 203, stk. 3, ville hverken kunne forenes med den i denne doms præmis 95 nævnte hensigt hos EU-lovgiver om at fastsætte udtømmende betingelser for fastlæggelse af, hvilke personer der er debitorer for toldskylden, eller med selve ordlyden af og formålet med denne bestemmelse (jf. analogt dom af 23.9.2004, Spedition Ulustrans, C-414/02, EU:C:2004:551, præmis 39, 40 og 42).

112 I denne sammenhæng skal det navnlig fremhæves, at der ikke er nogen bestemmelse i TIR-konventionen eller EU-lovgivningen, der har til formål eller til virkning at pålægge modtagere af varer, der er blevet transporteret på grundlag af et TIR-carnet, en personlig forpligtelse til at sikre sig, at de varer, som vedkommende har fået leveret, også er blevet frembudt for bestemmelsestoldstedet.

113 På baggrund af det ovenfor anførte skal det tredje spørgsmål besvares med, at toldkodeksens artikel 203, stk. 3, tredje led, og artikel 213 skal fortolkes således, at den omstændighed, at en modtager har erhvervet eller opbevaret varer, om hvilke han vidste, at de var transporteret på grundlag af et TIR-carnet, og den omstændighed, at det ikke er konstateret, at disse varer er blevet frembudt for bestemmelsestoldstedet og angivet til dette, ikke i sig selv er tilstrækkelige til at antage, at en sådan modtager vidste eller med rimelighed burde have vidst, at varerne var blevet unddraget toldtilsyn i den første af disse bestemmelsers forstand, således at den pågældende skal anses for solidarisk hæftende for toldskylden i henhold til den anden af disse bestemmelser.

Det fjerde spørgsmål

114 Som det fremgår af selve ordlyden af det fjerde spørgsmål, har den forelæggende ret alene forelagt dette for det tilfælde, at Domstolen besvarer det tredje spørgsmål bekræftende. Henset til, at dette spørgsmål er besvaret benægtende, er det ufornødent at behandle det fjerde spørgsmål.

Sagsomkostninger

115 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Anden Afdeling) for ret:

1) **Domstolen har kompetence til at træffe en præjudiciel afgørelse om fortolkningen af artikel 8 og 11 i toldkonventionen om international godstransport på grundlag af TIR-carneter, der blev undertegnet i Genève den 14. november 1975 og godkendt på Det Europæiske Økonomiske Fællesskabs vegne ved Rådets forordning (EØF) nr. 2112/78 af 25. juli 1978, som ændret og offentliggjort i konsolideret form ved Rådets afgørelse 2009/477/EF af 28. maj 2009.**

2) **Artikel 8, stk. 7, i toldkonventionen om international godstransport på grundlag af TIR-carneter, der blev godkendt på Det Europæiske Økonomiske Fællesskabs vegne ved forordning nr. 2112/78, som ændret og offentliggjort i konsolideret form ved Rådets afgørelse 2009/477, skal fortolkes således, at toldmyndighederne i en situation som den i hovedsagen omhandlede har opfyldt deres forpligtelse i medfør af denne bestemmelse til så vidt muligt at forlange indfrielse af de pågældende indførselstold- og afgiftsbeløb hos indehaveren af TIR-carnetet i dennes egenskab af direkte ansvarlig person herfor, før der rettes krav mod den garanterende organisation.**

3) **Artikel 203, stk. 3, tredje led, og artikel 213 i Rådets forordning (EØF) nr. 2913/92 af 12. oktober 1992 om indførelse af en EF-toldkodeks, som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 1791/2006 af 20. november 2006, skal fortolkes således, at den omstændighed, at en modtager har erhvervet eller opbevaret varer, om hvilke han vidste, at de var transporteret på grundlag af et TIR-carnet, og den omstændighed, at det ikke er konstateret, at disse varer er blevet frembudt for bestemmelsestoldstedet og angivet til dette, ikke i sig selv er tilstrækkelige til at antage, at en sådan modtager vidste eller med rimelighed burde have vidst, at varerne var blevet unddraget toldtilsyn i den første af disse bestemmelsers forstand, således at den pågældende skal anses for solidarisk hæftende for toldskylden i henhold til den anden af disse bestemmelser.**

Underskrifter