Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)

den 22 november 2017 *

”Begäran om förhandsavgörande – Tullunion – Extern transitering – Vägtransport av varor som genomförs med TIR-carnet – Artikel 267 FEUF – Domstols behörighet att tolka artiklarna 8 och 11 i TIR-konventionen – TIR-transiteringen har inte avslutats – Den garanterande sammanslutningens ansvar – Artikel 8.7 i TIR-konventionen – Skyldighet att i så stor utsträckning som möjligt kräva betalning från den person eller de personer som är direkt ansvariga innan betalning krävs från den garanterande myndigheten – Förklarande anmärkningar som bifogats TIR-konventionen – Förordning (EEG) nr 2454/93 – Artikel 457.2 – Gemenskapens tullkodex – Artiklarna 203 och 213 – Personer som har förvärvat eller tagit hand om varorna och som var medvetna om eller rimligen borde ha varit medvetna om att de undandragits från tullövervakning”

I mål C-224/16,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Varhoven administrativen sad (Högsta förvaltningsdomstolen, Bulgarien) genom beslut av den 12 april 2016, som inkom till domstolen den 20 april 2016, i målet

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

mot

Nachalnik na Mitnitsa Burgas,

meddelar

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden M. Ilešič samt domarna A. Rosas, C. Toader, A. Prechal (referent) och E. Jarašiūnas,

generaladvokat: M. Bobek,

justitiesekreterare: handläggaren M. Aleksejev,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 26 april 2017,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

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

* Rättegångsspråk: bulgariska.

– Nachalnik na Mitnitsa Burgas, som handlar för Mitnitsa Svilengrads räkning, genom B. Borisov, M. Petrova, P. Dobreva och M. Bosilkova-Kolipatkova, samtliga i egenskap av ombud,

– Bulgariens regering, genom E. Petranova och L. Zaharieva, båda i egenskap av ombud,

– Europeiska kommissionen, inledningsvis genom M. Wasmeier, B.-R. Killmann, E. Georgieva och L. Grønfeldt, samtliga i egenskap av ombud, och därefter av M. Wasmeier, B.-R. Killmann och E. Georgieva, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 5 juli 2017 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 267 FEUF, artiklarna 8 och 11 i tullkonventionen om internationell transport av gods upptaget i TIR-carnet, vilken undertecknades i Genève den 14 november 1975 och godkändes på Europeiska ekonomiska gemenskapens vägnar genom rådets förordning (EEG) nr 2112/78 av den 25 juli 1978 (EGT L 252, 1978, s. 1; svensk specialutgåva, område 7, volym 2, s. 36), i dess ändrade och kodifierade lydelse enligt rådets beslut 2009/477/EG av den 28 maj 2009 (EUT L 165, 2009, s. 1) (nedan kallad TIR-konventionen eller konventionen), artikel 203.3 tredje strecksatsen och artikel 213 i rådets förordning (EEG) nr 2913/92 av den 12 oktober 1992 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen (EGT L 302, 1992, s. 1; svensk specialutgåva, område 2, volym 16, s. 4), i dess lydelse enligt rådets förordning (EG) nr 1791/2006 av den 20 november 2006 (EUT L 363, 2006, s. 1) (nedan kallad tullkodexen), och artikel 457.2 i kommissionens förordning (EEG) nr 2454/93 av den 2 juli 1993 om tillämpningsföreskrifter för gemenskapens tullkodex (EGT L 253, 1993, s. 1; svensk specialutgåva, område 2, volym 10, s. 1), i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EG) nr 214/2007 av den 28 februari 2007 (EUT L 62, 2007, s. 6) (nedan kallad tillämpningsförordningen).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan Asotsiatsia na balgarskite predpriyatia za mezhdunarodni prevozi i patishtata (Aebtri) (bulgariska föreningen för internationell transport och vägar (Aebtri)), garanterande sammanslutning, och Nachalnik na Minitsa Burgas (chefen för tullkontoret i Burgas, Bulgarien) angående ett beslut om indrivning av en skuld avseende tull och mervärdesskatt, jämte lagstadgad ränta, som uppkommit till följd av oegentligheter som begåtts under en internationell transport av varor som genomförts med en TIR-carnet.

Tillämpliga bestämmelser

TIR-konventionen

3 TIR-konventionen trädde för gemenskapens del i kraft den 20 juni 1983 (EGT L 31, 1983, s. 13). Alla medlemsstater är parter i konventionen.

4 Ingressen till TIR-konventionen har följande lydelse:

”De fördragsslutande parterna,

som önskar underlätta internationell transport av gods med vägfordon,

som anser att transportvillkorens förbättring utgör en väsentlig faktor för utvecklingen av samarbetet mellan dem,

som förordar en förenkling och harmonisering av de administrativa formaliteterna på det internationella transportområdet, i synnerhet vid gränserna,

har enats om följande bestämmelser.”

5 I artikel 1 i TIR-konventionen anges följande:

”I denna konvention avses med:

a) *TIR-transport*: godstransport från ett avgångstullkontor till ett bestämmelsetullkontor enligt det förfarande, kallat TIR-förfarandet, som fastställs i denna konvention.

b) *TIR-transitering*: del av TIR-transport som genomförs från ett avgångstullkontor eller infartstullkontor (mellanliggande tullkontor) till ett bestämmelsetullkontor eller utfartstullkontor (mellanliggande tullkontor) inom en fördragsslutande parts område.

…

e) *TIR-transiterings avslutande*: att tullmyndigheterna fastställer att TIR-transiteringen slutförts på ett korrekt sätt inom en fördragsslutande parts område. Detta fastställs av tullmyndigheterna på grundval av en jämförelse mellan de uppgifter eller den information som bestämmelsetullkontoret eller utfartstullkontoret (mellanliggande tullkontor) och avgångstullkontoret eller infartstullkontoret (mellanliggande tullkontor) har tillgång till.

f) *tullar och andra avgifter vid import eller export*: tullar och alla andra skatter, avgifter eller andra pålagor som uppbärs vid eller i samband med import eller export av varor; uttrycket omfattar emellertid inte avgifter och pålagor som begränsas till de ungefärliga kostnaderna för utförda tjänster.

…

o) *innehavare av en TIR-carnet*: person till vilken en TIR-carnet har utfärdats enligt tillämpliga bestämmelser i konventionen och på vilkens vägnar en tulldeklaration har lämnats i form av en TIR-carnet som visar en önskan om att hänföra gods till TIR-förfarandet vid ett avgångstullkontor. Innehavaren är ansvarig för att fordonet, fordonskombinationen eller containern tillsammans med lasten och den TIR-carnet i vilken lasten upptas visas upp för avgångstullkontoret, mellanliggande tullkontor och bestämmelsetullkontoret och för att övriga tillämpliga bestämmelser i konventionen därvid iakttas.

…

q) *garanterande sammanslutning*: sammanslutning som av en fördragsslutande parts tullmyndigheter godkänts att uppträda såsom garant för personer som använder TIR-förfarandet.”

6 I artikel 4 i TIR-konventionen föreskrivs att erläggande eller deposition av tullar och andra avgifter vid import eller export inte ska krävas vid mellanliggande tullkontor för gods som befordras enligt TIR-förfarandet.

7 För att genomföra detta system krävs enligt TIR-konventionen, såsom framgår av artikel 3 b i konventionen, att varorna under hela transportsträckan åtföljs av en enhetlig handling, TIR-carneten, vilken används för att kontrollera att transporten har genomförts enligt föreskrifterna. Dessutom krävs det enligt konventionen att transporterna garanteras av sammanslutningar som godkänts av de avtalsslutande parterna enligt bestämmelserna i artikel 6 i TIR-konventionen.

8 En TIR-carnet består av ett antal blanketter innehållande en kupong nr 1 och en kupong nr 2, med motsvarande avskiljbara talonger, vilka innehåller alla nödvändiga uppgifter. Ett kupongpar används för varje land som passeras. I början av en transportoperation inges kupong nr 1 till avgångstullanstalten. Redovisning sker så snart kupong nr 2 inkommer från utförseltullanstalten, belägen inom samma tullterritorium. För varje land som passeras upprepas detta förfarande, genom att respektive kupongpar i carneten används.

9 Kapitel II i TIR-konventionen, som har rubriken ”Utfärdande av TIR-carneter Garanterande sammanslutningars ansvarighet”, innehåller artiklarna 6–11.

10 I artikel 6.1 i konventionen föreskrivs följande:

”Varje fördragsslutande part får, förutsatt att de minimivillkor och minimikrav som anges i del I i bilaga 9 är uppfyllda, ge sammanslutningar tillstånd att antingen själva eller genom motsvarande sammanslutningar utfärda TIR-carneter och att uppträda såsom garanter. Tillståndet ska återkallas om de minimivillkor och minimikrav som anges i del I i bilaga 9 inte längre är uppfyllda.”

11 I artikel 8 i nämnda konvention föreskrivs följande:

”1. Den garanterande sammanslutningen ska förbinda sig att erlägga de tullar och andra avgifter vid import eller export, jämte eventuell dröjsmålsränta, som ska betalas enligt lagar och andra författningar på tullområdet i det land där en oegentlighet uppmärksammats i samband med en TIR-transitering. Sammanslutningen ska solidariskt med de personer som ska betala ovannämnda belopp ansvara för erläggandet av dessa.

2. Om en fördragsslutande parts lagar och andra författningar inte föreskriver att tullar och andra avgifter vid import eller export ska erläggas enligt punkt 1, ska den garanterande sammanslutningen förbinda sig att på samma villkor erlägga ett belopp som motsvarar summan av tullarna och de andra avgifterna vid import eller export samt den eventuella dröjsmålsräntan.

…

7. När sådana belopp som nämns i punkterna 1 och 2 ska betalas, ska de behöriga myndigheterna i så stor utsträckning som möjligt kräva betalning från den person eller de personer som är direkt ansvariga innan de kräver betalning från den garanterande sammanslutningen.”

12 Artikel 11 i TIR-konventionen har följande lydelse:

”1. När en TIR-transitering inte avslutats får de behöriga myndigheterna inte kräva att den garanterande sammanslutningen betalar de belopp som nämns i artikel 8.1 och 8.2, om de inte inom ett år från den dag då de godtagit TIR-carneten skriftligen underrättar sammanslutningen om att TIR-transiteringen inte har avslutats. Denna bestämmelse ska också gälla när intyget om TIR-transiteringens slutförande erhållits på ett oegentligt eller bedrägligt sätt, med den skillnaden att tidsfristen då ska vara två år.

2. Betalning av sådana belopp som avses i artikel 8.1 och 8.2 ska krävas från den garanterande sammanslutningen tidigast tre månader efter den dag då sammanslutningen underrättades om att TIR-transiteringen inte avslutats eller att intyget om TIR-transiteringens slutförande erhållits på ett oegentligt eller bedrägligt sätt och senast två år efter denna dag. I de fall som under den ovan nämnda tidsfristen av två år blir föremål för laga åtgärder ska emellertid betalning krävas inom ett år från den dag då domstolsutslaget vunnit laga kraft.

3. Den garanterande sammanslutningen ska för att erlägga de krävda beloppen ha en tidsfrist av tre månader från den dag då den krävdes på betalning. Om det, på ett för tullmyndigheterna tillfredsställande sätt, inom två år efter den dag då betalning krävdes styrks att någon oegentlighet inte ägt rum i samband med transporten i fråga, ska de erlagda beloppen återbetalas till sammanslutningen.”

13 I artikel 43 i TIR-konventionen föreskrivs följande:

”I de förklarande anmärkningarna i bilaga 6 och i del III i bilaga 7 tolkas vissa bestämmelser i denna konvention och i dess bilagor. De innehåller också vissa rekommendationer.”

14 I artikel 48 i konventionen föreskrivs följande:

”Denna konvention ska inte hindra fördragsslutande parter som bildar en tullunion eller ekonomisk union från att fastställa särskilda regler för transporter som börjar eller slutar inom eller passerar genom deras områden under förutsättning att dessa regler inte minskar de lättnader som föreskrivs i konventionen.”

15 I artikel 51 i TIR-konventionen föreskrivs följande:

”Bilagorna till denna konvention utgör en integrerad del av konventionen.”

16 I bilaga 6 till TIR-konventionen anges bland annat följande:

”Inledning …

ii) De förklarande anmärkningarna ändrar inte bestämmelserna i denna konvention eller i dess bilagor. utan preciserar endast deras innehåll, mening och omfattning. …

0.8.7. Punkt 7 De åtgärder som de behöriga myndigheterna ska vidta för att kräva betalning från den person eller de personer som är direkt ansvariga ska åtminstone omfatta ett meddelande om att TIR-transiteringen inte har avslutats eller översändande av ett betalningskrav till innehavaren av TIR-carneten. …”

17 Den första delen av bilaga 9 till TIR-konventionen innehåller följande passage:

”1. De minimivillkor och minimikrav som ska uppfyllas av sammanslutningar för att av fördragsslutande parter medges rätt att utfärda TIR-carneter och uppträda såsom garant i enlighet med artikel 6 i konventionen är följande:

…

e) Upprättande av ett avtal eller någon annan handling med rättslig verkan mellan sammanslutningen och behöriga myndigheter i den fördragsslutande part där sammanslutningen bedriver sin verksamhet. …

f) Ett åtagande i avtalet eller annan handling med rättslig verkan enligt led e att sammanslutningen ska sörja för följande:

…

iii) Kontinuerligt, särskilt före begäran om tillstånd för personer att få tillgång till TIR-förfarandet, kontrollera att de minimivillkor och minimikrav som anges i del II i denna bilaga är uppfyllda av sådana personer.

…

v) Till belåtenhet för de behöriga myndigheterna i det land i vilket den är etablerad säkra betalningsansvar hos ett försäkringsbolag, en försäkringspool eller en finansiell institution. …

…”

18 Artikel 8.7 i TIR-konventionen upphävdes med verkan från den 13 september 2012 och ersattes av en bestämmelse med nästan identiskt innehåll, som sedan dess återfinns i artikel 11.2 i denna konvention (EUT L 244, 2012, s. 1).

19 Den förklarande anmärkningen till denna nya artikel 11.2 har följande lydelse:

”De behöriga myndigheternas ansträngningar att kräva betalning från den eller de personer som är ansvariga ska minst innebära att betalningskrav sänds till innehavaren av TIR-carneten, på den adress som anges i TIR-carneten, eller till ansvarig eller ansvariga personer, om andra än innehavaren av TIR-carneten, i enlighet med nationell lagstiftning. …”

Tullkodexen

20 Under punkt I, med rubriken ”Allmänna bestämmelser”, under punkt B med rubriken ”[f]örfarandet för extern transitering”, i avsnitt 3, med rubriken ”suspensiva arrangemang och tullförfaranden med ekonomisk verkan”, i kapitel 2, med rubriken ”tullförfaranden”, i avdelning IV, med rubriken ”godkänd tullbehandling”, i tullkodexen, återfinns artikel 91 vilken har följande lydelse:

”1. Förfarandet för extern transitering skall medge befordran från en plats till en annan inom gemenskapens tullområde av:

a) icke-gemenskapsvaror utan att dessa varor beläggs med importtullar och andra avgifter eller blir föremål för handelspolitiska åtgärder,

…

2. Befordran enligt punkt 1 ska äga rum på något av följande sätt:

a) Enligt förfarandet för extern gemenskapstransitering.

b) Med varorna upptagna i en TIR-carnet (TIR-konventionen) under förutsättning att befordran
1) påbörjas eller skall avslutas utanför gemenskapen, eller

…”

21 Under samma punkt I har artikel 92 i tullkodexen följande lydelse:

”1. Förfarandet för extern transitering avslutas och skyldigheterna för den som omfattas av förfarandet anses fullgjorda när de varor som förfarandet gäller och de handlingar som krävs företes för bestämmelsekontoret, i enlighet med bestämmelserna för förfarandet i fråga.

2. Tullmyndigheterna avslutar förfarandet för extern transitering när de kan fastställa att förfarandet har avslutats på ett korrekt sätt, på grundval av en jämförelse mellan de uppgifter som inkommit till avgångskontoret och de som inkommit till bestämmelsetullkontoret.”

22 Under punkt II, med rubriken ”Särskilda bestämmelser för extern gemenskapstransitering”, under punkt B i avsnitt 3 i kapitel 2 i avdelning IV i tullkodexen, föreskrivs i artikel 96 följande:

”1. Den huvudansvarige är den ansvarige i fråga om förfarandet för extern gemenskapstransitering. Han skall vara ansvarig för

a) att varorna företes i oförändrat skick vid bestämmelsetullkontoret inom föreskriven tid och med vederbörlig hänsyn tagen till de åtgärder som tullmyndigheterna vidtagit för att säkerställa identifiering,

b) att föreskrifterna beträffande förfarandet för gemenskapstransitering iakttas.

2. Trots den huvudansvariges skyldigheter enligt punkt 1 skall en fraktförare eller varumottagare som tar emot varor i vetskap om att de befordras enligt förfarandet för gemenskapstransitering också vara ansvarig för att varorna företes i oförändrat skick vid bestämmelsetullkontoret inom den föreskrivna tiden och med vederbörlig hänsyn till de åtgärder som tullmyndigheterna vidtagit för att säkerställa identifiering.”

23 Artiklarna 201–216 i tullkodexen utgör kapitel 2, som har rubriken ”uppkomst av en tullskuld” i avdelning VII, med rubriken ”tullskuld”.

24 Artikel 203 i tullkodexen har följande lydelse:

”1. En tullskuld vid import uppkommer genom

– olagligt undandragande från tullövervakning av importtullpliktiga varor.

2. Tullskulden uppkommer i det ögonblick då varorna undandras från tullövervakning.

3. Följande personer skall vara gäldenärer:

– Den som undandrog varorna från tullövervakning.

– Var och en som medverkat till detta undandragande och som var medveten om eller rimligen borde ha varit medveten om att varorna undandrogs från tullövervakning.

– Var och en som förvärvat eller tagit hand om varorna i fråga och som vid förvärvet eller mottagandet av varorna varit medveten om eller rimligen borde ha varit medveten om att de undandragits från tullövervakning.

– Då så är tillämpligt, den person som skall uppfylla de förpliktelser som är förenade med tillfällig förvaring av varorna eller med användning av det tullförfarande som varorna är hänförda till.”

25 I artikel 213 i tullkodexen föreskrivs följande:

”Om flera personer är gäldenärer i fråga om en och samma tullskuld skall de solidariskt ansvara för denna skuld.”

Tillämpningsförordningen

26 Artiklarna 454, 455, 455a och 457 i tillämpningsförordningen återfinns i avsnitt 2, med rubriken ”TIR-förfarandet” i kapitel 9, som har rubriken ”Transporter med tillämpning av TIR-förfarandet eller ATA-förfarandet” i avdelning II, som har rubriken ”varors tullstatus och transitering” i del II, med rubriken ”godkänd tullbehandling” i nämnda förordning.

27 I artikel 454 i tillämpningsförordningen föreskrivs följande:

”Bestämmelserna i detta avsnitt gäller för godstransport av varor upptagna i en TIR-carnet, när det gäller importtullar eller andra pålagor inom gemenskapen.”

28 Artikel 455 i tillämpningsförordningen har följande lydelse:

”1. Tullmyndigheterna i bestämmelse- eller utfartsmedlemsstaten skall utan dröjsmål, dock senast inom en månad från det att förfarandet upphört, sända den berörda delen av kupong nr 2 i TIR-carneten till tullmyndigheterna i infarts- respektive avgångsmedlemsstaten.

2. Om den berörda delen av kupong nr 2 i TIR-carneten inte anlänt till tullmyndigheterna i infarts- eller avgångsmedlemsstaten inom två månader från och med den dag då TIR-carneten godtogs, skall dessa myndigheter underrätta den berörda garanterande sammanslutningen, utan att detta påverkar sådan underrättelse som skall lämnas enligt artikel 11.1 i TIR-konventionen.

De skall också underrätta innehavaren av TIR-carneten om detta och uppmana såväl denne som den garanterande sammanslutningen att styrka att TIR-transiteringen har slutförts.

3. Styrkande i den mening som avses i punkt 2 kan ske på ett för tullmyndigheterna tillfredsställande sätt genom uppvisande av ett av tullmyndigheterna i bestämmelse- eller utfartsmedlemsstaten bestyrkt dokument, i vilket de berörda varorna identifieras och i vilket det anges att varorna har uppvisats för bestämmelse- eller utfartstullkontoret.

…”

29 I artikel 455a i tillämpningsförordningen föreskrivs följande:

”1. Om det inte inom fyra månader från och med den dag då TIR-carneten godtogs har styrkts för tullmyndigheterna i infarts- eller avgångsmedlemsstaten att TIR-transiteringen har slutförts, skall dessa myndigheter utan vidare dröjsmål inleda ett efterlysningsförfarande för att sammanställa de uppgifter som behövs för att avsluta TIR-transiteringen, eller, om det inte är möjligt, fastställa omständigheterna som ligger till grund för tullskulden, vem gäldenären är och vilka tullmyndigheter som är ansvariga för bokföringen.

Ett efterlysningsförfarande skall inledas utan dröjsmål om tullmyndigheterna på ett tidigare stadium underrättas om att TIR-transiteringen inte har slutförts, eller om de misstänker att den inte har slutförts.

…

3. Tullmyndigheterna i infarts- eller avgångsmedlemsstaten skall för att inleda ett efterlysningsförfarande skicka en begäran till tullmyndigheterna i bestämmelse- eller utfartsmedlemsstaten, tillsammans med alla nödvändiga uppgifter.

4. Tullmyndigheterna i bestämmelse- eller utfartsmedlemsstaten ska utan dröjsmål hörsamma begäran.

…”

30 I artikel 457 i tillämpningsförordningen föreskrivs följande:

”1. För tillämpning av artikel 8.4 i TIR-konventionen kan när en TIR-transitering äger rum i gemenskapens tullområde varje i gemenskapen etablerad garanterande sammanslutning bli ansvarig för betalning av sådan tullskuld som hänför sig till de varor som är föremål för transiteringen i fråga, upp till 60 000 euro per TIR-carnet, eller likvärdigt belopp uttryckt i nationell valuta.

2. Den garanterande sammanslutning som är etablerad i den medlemsstat som i enlighet med artikel 215 i kodexen är behörig för uppbörd skall vara ansvarig för betalningen av tullskulden.

…”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

31 Den 11 november 2008 inleddes ett transitförfarande med en TIR-carnet vid tullkontoret i Kapitan Andreevo (Bulgarien) genom Sargut, ett aktiebolag som är etablerat i Turkiet, som är både innehavare av TIR-carneten och transportör av de berörda varorna. Den angivna destinationen var ett tullkontor i Rumänien.

32 Eftersom de bulgariska tullmyndigheterna inte hade erhållit någon underrättelse om att TIR-transiteringen hade slutförts, inledde de den 29 april 2009, i enlighet med artikel 455a i tillämpningsförordningen, ett efterlysningsförfarande om avslutandet av förfarandet genom att kontakta de rumänska tullmyndigheterna. I sitt svar uppgav de rumänska tullmyndigheterna att varken varorna i fråga eller TIR-carneten hade uppvisats för dem och att det var omöjligt att få information om dem.

33 Den 8 juli 2009 skickade tullkontoret Kapitan Andreevo för kontrolländamål, en kopia av kupong nr 2 i TIR-carneten till de rumänska tullmyndigheterna, som Sargut under tiden hade lämnat in. I sitt svar, som inkom till de bulgariska tullmyndigheterna den 28 augusti 2009, uppgav de rumänska myndigheterna att denna kupong inte hade uppvisats för bestämmelsetullkontoret och att handlingen som ingetts föreföll vara oäkta eller förfalskad.

34 Den 10 september 2009 antog chefen för tullkontoret Kapitan Andreevo ett beslut om fastställande av beloppet av Sarguts skuld för ej erlagd tull och mervärdesskatt jämte lagstadgad ränta på dessa belopp. Detta beslut delgavs både Sargut och Aebtri.

35 Efter det att chefen för Mitnitsa Svilengrad (tullen i Svilengrad, Bulgarien) fastställt nämnda beslut överklagade Sargut den 27 oktober 2009 till Administrativen sad Haskovo (Haskovos förvaltningsdomstol, Bulgarien), som biföll överklagandet genom dom av den 28 januari 2010. Varhoven administrativen sad (Högsta förvaltningsdomstolen, Bulgarien) upphävde i dom av den 2 november 2010 underrättens dom och ogillade Sarguts överklagande, efter att ha fastställt att beslutet av den 10 september 2009 var välgrundat.

36 Genom skrivelse av den 15 november 2010 ombads Aebtri att betala skulden, vilket Aebtri avstod från att göra det inom den tidsfrist på tre månader som fastställs i artikel 11.3 i TIR-konventionen.

37 Den 7 juni 2011 anmodade chefen för tullen i Svilengrad den behöriga regionala avdelningen av Natsionalna agentsia za prihodite (Nationella skattemyndigheten, Bulgarien) att inleda ett förfarande för verkställighet av beslutet av den 10 september 2009 mot Sargut. Efter att ha informerats av myndigheten, att ingen utmätningsåtgärd hade vidtagits och inga medel hade indrivits för att betala

det lån som är aktuellt i det nationella målet, antog chefen för tullkontoret Svilengrad den 5 september 2012 ett beslut riktat till Aebtri, om indrivning av de berörda beloppen, ett beslut som efter överklagande bekräftades genom beslut av direktören för tullmyndigheten.

38 Aebtri överklagade detta beslut och gjorde gällande att artikel 8.7 i TIR-konventionen hade åsidosatts eftersom de bulgariska myndigheterna inte försökt driva in skulden hos huvudgäldenärerna.

39 Detta överklagande ogillades genom en dom av Administrativen sad Haskovo (Haskovos förvaltningsdomstol). Nämnda domstol fann dels att tullförvaltningen hade utnyttjat alla möjligheter att kräva Sargut på betalning av skulden, dels att det – eftersom transitförfarandet inte hade avslutats korrekt – inte hade bevisats att varorna nått adressaten och att denne borde ha bekräftat mottagningen av dessa hos bestämmelsetullkontoret.

40 Aebtri överklagade denna dom till Varhoven administrativen sad (Högsta förvaltningsdomstolen), som inledningsvis angett att även om den anser att EU-domstolen är behörig att tolka de relevanta bestämmelserna i TIR-konventionen, så finner den emellertid att det för att försäkra sig om detta är nödvändigt att be EU-domstolen att uttala sig på denna punkt.

41 Den hänskjutande domstolen har vidare uppgett att de tidsfrister som anges i punkterna 1 och 2 i artikel 11 i TIR-konventionen för att underrätta den garanterande sammanslutningen om att TIR-transiteringen inte har avslutats och kräva betalning från denna har iakttagits i förevarande fall. Den hänskjutande domstolen hyser emellertid tvivel om huruvida tullmyndigheterna har uppfyllt den skyldighet som åläggs dem genom artikel 8.7 i konventionen att i så stor utsträckning som möjligt kräva betalning från innehavaren av TIR-carneten, i egenskap av den person som är direkt ansvarig, innan de kräver betalning från den garanterande sammanslutningen.

42 Nämnda domstol har härvidlag angett att enligt dess egna tolkningsbeslut (pleniavgörande av den 25 mars 2003) gäller att ”[o]m de fordringar som avses i artikel 8 punkterna 1 och 2 i [TIR-konventionen] blivit utkrävbara kan tullmyndigheterna kräva att den garanterande sammanslutningen betalar, när alla tänkbara åtgärder har vidtagits för att kräva belopp från de personer med hemvist i landet eller utlandet som är huvudgäldenärer”.

43 Det har dock efter meddelandet av det tolkningsbeslutet blivit uppenbart, att Varhoven administrativen sad (Högsta förvaltningsdomstolen) i olika sammansättningar, när de prövat mål i sista instans, gett divergerande svar på frågan huruvida sådana åtgärder hade vidtagits i en sådan situation som den som är aktuell i det nationella målet.

44 Den hänskjutande domstolen hänvisar slutligen till olika bevis som lagts fram under det förfarande som ledde fram till beslutet av den 5 september 2012. Nämnda domstol har i detta sammanhang särskilt hänvisat till en internationell fraktsedel avseende transporten av varorna i fråga, som bär TIR-carnetens nummer, det aktuella transportfordonets nummer, samt omnämnandet, i egenskap av mottagare av varorna, av Irem Corporation SRL Romania, sistnämndas underskrift och stämpel, och angivandet av datumet för mottagandet den 13 november 2008. Den hänskjutande domstolen har även hänvisat till en ”internationell fraktsedel” avseende nämnda varor, som försetts transportörens – i detta fall Sarguts – stämpel, Irem Corporations underskrift och stämpel, vilka anbringas på samma dag, och en bekräftelse av mottagandet av varorna, som försetts med sistnämnda bolags stämpel och underskrift.

45 Enligt den hänskjutande domstolen framgår av dessa olika handlingar att de varor som är aktuella i det nationella målet mottagits av Irem Corporation och att sistnämnda bolag, vid tidpunkten för mottagandet, kände till att det rörde sig om varor som transporteras upptagna i en TIR-carnet. Däremot finns det inte någon handling som styrker att varorna har deklarerats vid bestämmelsetullkontoret.

46 Under dessa omständigheter anser den hänskjutande domstolen att Administrativen sad Haskovo (Haskovos förvaltningsdomstol) borde ha slagit fast att en skyldighet enligt artikel 96.2 i tullkodexen uppstått för mottagaren av varorna att själv uppvisa varorna vid bestämmelsetullkontoret. Bestämmelsetullkontoret har dock bekräftade att varken varor eller TIR-carneten hade uppvisats för den i förevarande fall.

47 I detta avseende uppkommer frågan huruvida det ska anses att mottagaren varit medveten om eller rimligen borde ha varit medveten om att varorna hade undandragits från tullövervakning, och att mottagaren således vad avser skulden var en huvudgäldenär i den mening som avses i artikel 203.3 tredje strecksatsen i tullkodexen, och om tullmyndigheterna därmed inte även var skyldiga att kräva betalning från denna mottagare innan de vänder sig till den garanterande sammanslutningen.

48 Mot denna bakgrund beslutade Varhoven administrativen sad (Högsta förvaltningsdomstolen) att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:

”1) Är EU-domstolen, för att undvika oförenliga domar, behörig att tolka [TIR-konventionen] – på ett för medlemsstaternas domstolar bindande sätt – i fråga om det område som regleras i artiklarna 8 och 11 i denna konvention, för att bedöma huruvida det föreligger ett ansvar för den garanterande sammanslutningen, även enligt artikel 457.2 i [tillämpningsförordningen]?

2) Är det vid en tolkning av artikel 457.2 i tillämpningsförordningen jämförd med artikel 8.7 (nu artikel 11.2) i TIR-konventionen och de förklarande anmärkningarna till dem, tillåtet att utgå från att tullmyndigheterna i ett fall som det nu aktuella enligt artikel 8.1 och 8.2 i [TIR-konventionen] i så stor utsträckning som möjligt ska kräva betalning av de belopp som ska betalas från innehavaren av TIR-carneten, som är direkt ansvarig för betalningen av dessa belopp, innan de kräver betalning från den garanterande sammanslutningen?

3) Ska den mottagare som förvärvat eller tagit hand om en vara för vilken mottagaren är medveten om att den har transporterats med TIR-carnet, för vilken det inte har fastställts att den har företetts vid bestämmelsetullkontoret och deklarerats, endast med anledning av dessa omständigheter anses utgöra en person som borde ha varit medveten om att varan har undandragits från tullövervakning, och ska denne anses vara solidariskt betalningsansvarig i den mening som avses i artikel 203.3 tredje strecksatsen jämförd med artikel 213 i [tullkodexen]?

4) Om den tredje frågan ska besvaras jakande: Utgör en underlåtenhet från tullmyndigheternas sida att kräva betalning av tullskulden från denna mottagare hinder mot att ansvar uppkommer – vilket bland annat regleras i artikel 457.2 i tillämpningsförordningen för tullkodexen – för den garanterande sammanslutningen enligt artikel 1 q i TIR-konventionen?”

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första frågan

49 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida EU-domstolen har behörighet att meddela ett förhandsavgörande om tolkningen av artiklarna 8 och 11 i TIR-konventionen.

50 Av domstolens fasta praxis framgår att ett internationellt avtal som unionen har ingått utgör en rättsakt som beslutats av en av unionens institutioner i den mening som avses i artikel 267 första stycket b FEUF och bestämmelserna i ett sådant avtal från och med dagen för avtalets ikraftträdande utgör en integrerad del av unionens rättsordning, vilket innebär att domstolen är behörig att meddela

förhandsavgöranden om tolkningen av detta avtal (se, bland annat, dom av den 30 april 1974, Haegemani, 181/73, EU:C:1974:41, punkterna 3–6, och dom av den 4 maj 2010, TNT Express Nederland, C-533/08, EU:C:2010:243, punkt 60 och där angiven rättspraxis).

51 Såsom har erinrats om i punkterna 1 och 3 i förevarande dom, gäller att TIR-konventionen, till vilken även samtliga medlemsstater är parter, godkändes på gemenskapens vägnar genom förordning nr 2112/78 och trädde i kraft i gemenskapen den 20 juni 1983.

52 Vad mer specifikt gäller de bestämmelser i artiklarna 8 och 11 i TIR-konventionen som den nationella domstolen hänvisar till i sin fråga, bör det erinras om att dessa bestämmelser i huvudsak avser garanterande sammanslutningars ansvar när det gäller betalning av importtullar och skatter om oegentligheter förekommer i samband med en TIR-transitering och om villkoren för att ett sådant ansvar kan åberopas av de behöriga tullmyndigheterna. Dessa bestämmelser syftar främst till att säkerställa uppbörden av tullavgifter och samtidigt underlätta tullhanteringen av extern transitering av varor.

53 Mot bakgrund av ovanstående är domstolen behörig att tolka artiklarna 8 och 11 i TIR-konventionen, och den har för övrigt redan meddelat förhandsavgöranden avseende dessa tullbestämmelsers räckvidd (se, bland annat, dom av den 23 september 2003, BGL, C-78/01, EU:C:2003:490, punkterna 47 och 70, dom av den 5 oktober 2006, kommissionen/Tyskland, C-105/02, EU:C:2006:637, punkterna 80 och 82, dom av den 5 oktober 2006, kommissionen/Belgien, C-377/03, EU:C:2006:638, punkterna 67–70, 86 och 88, och dom av den 14 maj 2009, Internationaal Verhuis- en Transportbedrijf Jan de Lely, C-161/08, EU:C:2009:308, punkterna 34–36).

54 Mot denna bakgrund ska den första frågan besvaras enligt följande. Domstolen är behörig att meddela förhandsavgöranden om tolkningen av artiklarna 8 och 11 i TIR-konventionen.

Den andra frågan

55 Genom sin andra fråga vill den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida artikel 457.2 i tillämpningsförordningen jämförd med artikel 8.7 i TIR-konventionen ska tolkas så, att tullmyndigheterna – i en situation såsom den som är aktuell i det nationella målet – har uppfyllt sin skyldighet enligt sistnämnda bestämmelse, att i så stor utsträckning som möjligt kräva betalning av de belopp som ska betalas från innehavaren av TIR-carneten, i egenskap av den person som är direkt ansvarig för betalning av dessa belopp, innan de kräver betalning från den garanterande sammanslutningen.

56 Det bör inledningsvis erinras om att en garanterande sammanslutnings rättigheter och skyldigheter regleras av såväl TIR-konventionen och unionslagstiftningen som genom den borgensförbindelse som denna sammanslutning har upprättat enligt nationell rätt till förmån för den berörda medlemsstaten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 oktober 2006, kommissionen/Belgien, C-377/03, EU:C:2006:638, punkt 84 och där angiven rättspraxis).

57 I förevarande fall syftar tolkningsfrågan till att avgöra vilka åtgärder som de behöriga tullmyndigheterna är skyldiga att genomföra avseende innehavaren av TIR-carneten som den person som är direkt ansvarig för tullar och andra avgifter som ska betalas efter oegentligheter i samband med en TIR-transitering, innan de kan kräva dessa belopp från den garanterande sammanslutningen.

58 TIR-konventionen innehåller en bestämmelse som särskilt behandlar denna fråga, och denna bestämmelse ska därför beaktas i första hand. I artikel 8.7 i TIR-konventionen anges att innan de behöriga myndigheterna kräver betalning från den garanterande sammanslutningen, ska de i så stor utsträckning som möjligt ”kräva betalning [av de aktuella beloppen] från den person eller de personer som är direkt ansvariga”.

59 Beträffande unionsrätten bör det noteras att även om både tullkodexen och tillämpningsförordningen innehåller bestämmelser i syfte att införliva den ordning som fastställs genom TIR-konventionen med unionsrätten, samtidigt som de specificerar vissa tillämpningsföreskrifter för denna ordning, innehåller dessa bestämmelser ingenting som närmare anger de konkreta åtgärder som de behöriga myndigheterna ska vidta för att kräva betalning av beloppen i fråga av den eller de personer som är direkt ansvariga, innan de kan rikta ett krav mot den garanterande sammanslutningen.

60 Även om artikel 457.2 i förordningen om genomförandebestämmelser, till vilken den hänskjutande domstolen har hänvisat i sin tolkningsfråga, klart bekräftar principen om den garanterande sammanslutningens ansvar för betalningen av tullskulden, innehåller denna bestämmelse emellertid inte någon angivelse av processuell natur avseende de villkor under vilka ett krav får riktas till en sådan sammanslutning.

61 Mot bakgrund av ovanstående ska i förevarande fall endast undersökas räckvidden för artikel 8.7 i TIR-konventionen.

62 Vad gäller tolkningen av denna bestämmelse, ska det erinras om att enligt domstolens fasta praxis ska ett internationellt fördrag tolkas på grundval av sin ordalydelse samt mot bakgrund av sina mål. Artiklarna 31 i Wienkonventionerna av den 23 maj 1969 om traktaträtten och av den 21 mars 1986 om traktaträtten mellan stater och internationella organisationer eller internationella organisationer sinsemellan, vilka ger uttryck för allmän internationell sedvanerätt, anger härvidlag att en traktat ska tolkas ärligt i överensstämmelse med den gängse meningen av traktatens uttryck sedda i sitt sammanhang och mot bakgrund av traktatens ändamål och syfte (dom av den 10 januari 2006, IATA och ELFAA, C-344/04, EU:C:2006:10, punkt 40 och där angiven rättspraxis).

63 I förevarande mål bör det inledningsvis framhållas att TIR-konventionen, i bilaga 6, innehåller förklarande anmärkningar som, såsom anges i artikel 43 i konventionen, tolkar vissa bestämmelser i avtalet. I artikel 51 i TIR-konventionen föreskrivs att bilagorna till denna konvention ska utgöra en integrerad del av konventionen. Slutligen framgår det av punkt ii i inledningen till de förklarande anmärkningar som ingår i bilaga 6 till konventionen, att dessa anmärkningar inte ändrar bestämmelserna i konventionen, utan endast preciserar deras innehåll, mening och omfattning.

64 Mot bakgrund av den period under vilken omständigheterna i det nationella målet inträffade, är det dessutom nödvändigt att i detta fall ta hänsyn till den förklarande anmärkningen till artikel 8.7 i TIR-konventionen, som återges i punkt 16 i förevarande dom. Den förklarande anmärkningen till artikel 11.2 i konventionen, i dess lydelse sedan den 13 september 2012, som återges i punkt 19 i förevarande dom, och som den hänskjutande domstolen har hänvisat till i sin fråga, kan däremot av tidsmässiga skäl (*ratione temporis*) inte beaktas inom ramen för det nationella målet.

65 Vad för det första gäller ordalydelsen i artikel 8.7 i TIR-konventionen, ska det inledningsvis påpekas att denna konvention är avfattad på engelska, franska och ryska, vilka tre språkversioner är giltiga. I denna bestämmelse anges att när de tullar och avgifter som avses i artikel 8 punkterna 1 och 2 ska betalas, ska de behöriga myndigheterna i så stor utsträckning som möjligt ”kräva betalning” från den person eller de personer som är direkt ansvariga innan de ”kräver betalning” från den garanterande sammanslutningen.

66 Det bör emellertid påpekas att begreppen ”*requérir le paiement*” och ”*require payment*” som används i den franska och den engelska språkversionen av artikel 8.7 i TIR-konventionen varken är tydliga eller entydiga, i synnerhet vad gäller den vilken typ av rättsakter som de kan komma att kräva från de berörda behöriga myndigheternas sida.

67 I den förklarande anmärkningen till artikel 8.7 i TIR-konventionen anges att åtgärder som de behöriga myndigheterna ska vidta för att kräva betalning ”åtminstone” ska omfatta ”ett meddelande om att TIR-transiteringen inte har avslutats eller översändande av ett betalningskrav till innehavaren av TIR-carneten”.

68 Vad avser kravet på betalning från den person eller de personer som är direkt ansvariga för skulden tyder denna anmärkning således, tydligare än själva ordalydelsen i artikel 8.7 i TIR-konventionen, på att det i förekommande fall kan räcka, att skicka vederbörande ett meddelande om att TIR-transiteringen inte har avslutats och/eller ett klagomål. Emellertid kvarstår frågan, med beaktande av användningen i denna del av ordet ”åtminstone”, huruvida och på vilka eventuella villkor, iakttagandet av den regel som föreskrivs i artikel 8.7 kan medföra att de behöriga tullmyndigheterna måste gå utöver de sålunda uppställa minimikraven.

69 Det följer av det ovan anförda att varken ordalydelsen i artikel 8.7 i TIR-konventionen eller i den förklarande anmärkningen avseende denna bestämmelse ensamma gör det möjligt att bestämma vilka konkreta åtgärder som tullmyndigheterna ska vidta avseende den person som är direkt ansvarig för skulden för att fullgöra sina skyldigheter enligt nämnda artikel 8.7.

70 Vad därefter gäller det sammanhang i vilket bestämmelsen ingår, är det för att tolka denna bestämmelse nödvändigt att undersöka den i förhållande till systematiken i den konvention i vilken den ingår och i förhållande till samtliga bestämmelser i denna konvention (se, för ett liknande resonemang, dom av den 30 april 1974, Haegeman, 181/73, EU:C:1974:41, punkt 10).

71 Domstolen erinrar härvidlag om att det i artikel 4 i TIR-konventionen föreskrivs att det för gods som befordras enligt TIR-förfarandet inte får krävas betalning eller deponering av tullar och skatter vid import eller export vid mellanliggande tullanstalter.

72 Såsom domstolen redan har understrukit kräver konventionen för genomförandet av detta system också att transporterna garanteras av sammanslutningar som godkänts av de avtalsslutande parterna enligt bestämmelserna i artikel 6 (se, för ett liknande resonemang, dom av den 23 september 2003, BGL, C-78/01, EU:C:2003:490, punkt 5).

73 Vidare framgår det av artikel 6.1 i TIR-konventionen att tillståndet för en sammanslutning att utfärda TIR-carneter och fortsatt innehav av detta tillstånd bland annat är underkastat villkoret att sammanslutningen uppfyller de minimivillkor och minimikrav som anges i del I i bilaga 9 till konventionen. Av punkt 1 f iii och v i denna del I framgår att bland dessa villkor och krav dels ingår att sammanslutningen kontinuerligt, och i synnerhet före begäran om tillstånd för personer att få tillgång till TIR-förfarandet, ska kontrollera att dessa personer iakttar de minimivillkor och minimikrav som anges i del II i bilaga 9 till TIR-konventionen, dels en skyldighet för sammanslutningen att säkra sitt betalningsansvar hos ett försäkringsbolag, en försäkringspool eller en finansiell institution.

74 Den säkerhet som krävs av den godkända sammanslutningen syftar således till att säkerställa, genom att underlätta de behöriga tullmyndigheternas effektiva uppbörd av undanhållna tullar och avgifter, om de lättnader som har redovisats i punkt 71 i förevarande dom har missbrukats, samtidigt som nämna sammanslutning tilldelas ansvaret när det gäller att fullgöra sina särskilda skyldigheter i samband med genomförandet av TIR-förfarandet.

75 Härav följer bland annat att den skyldighet som föreskrivs i artikel 8.7 i TIR-konventionen, att i första hand kräva betalning av de aktuella beloppen från den person som är direkt ansvarig för skulden, inte kan tolkas på ett sådant sätt att det praktiska genomförandet av denna skyldighet medför en risk för förlust av de aktuella tullarna eller avgifterna. Detta krav kan inte heller leda till att den behöriga tullmyndigheten åläggs överdrivna processuella skyldigheter som inte alls tar hänsyn till de

garanterande sammanslutningarnas egna skyldigheter vid genomförandet av TIR-förfarandet, och som kan vara oförenliga med det mål som nämns i föregående punkt, att underlätta uppbörden av tullskulden.

76 Att kräva att den behöriga tullmyndigheten först har uttömt samtliga sina möjligheter att uppbära betalning från den person eller de personer som är direkt ansvariga för skulden, skulle i förekommande fall tvinga myndigheten att väcka talan vid domstol och inleda verkställighetsförfaranden gentemot sådana personer – som även kan vara etablerade i andra medlemsstater eller, vilket är fallet i det nationella målet, i en tredjestat – skulle, mot bakgrund av de förseningar som kan bli följden av sådana åtgärder, medföra att nämnda myndighet riskerar att inte längre kunna kräva de aktuella beloppen från den garanterande sammanslutningen. Härvidlag bör tidsfristerna för att kräva betalning av den garanterande sammanslutningen enligt artikel 11.2 i TIR-konventionen beaktas.

77 Dessutom skulle ett sådant villkor få till följd att tullmyndigheten ålades att vidta åtgärder som potentiellt är extremt betungande och som inte förefaller vara förenliga med vare sig med den omständigheten att den deponering av importtullar och skatter som inte får krävas enligt artikel 4 i TIR-konventionen till sin natur hade kunnat göra det möjligt för myndigheten att undvika att behöva vidta sådana åtgärder, eller med den ansvarsfördelning som görs i konventionen mellan tullmyndigheterna och de garanterande sammanslutningarna.

78 Detta villkor skulle vidare skapa en inte försumbar risk för att denna myndighet – i händelse av insolvens hos den person som är direkt ansvarig för skulden – i slutändan kommer att bära potentiellt höga kostnader för indrivning.

79 För det andra framgår det av artikel 8.1 i TIR-konventionen att de garanterande sammanslutningarna med denna borgensförbindelse förbinder sig att erlägga tullar och andra avgifter som det åligger de personer som är direkt ansvariga att betala och att solidariskt med nämnda personer ansvara för erläggandet av dessa. Detta gäller även om de behöriga myndigheterna enligt punkt 7 i samma artikel i så stor utsträckning som möjligt ska kräva betalning från den person som är direkt ansvarig, innan den ställer krav mot den garanterande sammanslutningen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 oktober 2006, kommissionen/Belgien, C-377/03, EU:C:2006:638, punkt 86).

80 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 44 i sitt förslag till avgörande innebär ett sådant ansvar att den garanterande sammanslutningen själv är gäldenär, tillsammans med de personer som är direkt ansvariga, för de aktuella beloppen. Det följer vidare av själva beskaffenheten hos det solidariska ansvaret att varje gäldenär ansvarar för hela skuldbeloppet och att borgenären i princip fritt kan välja att utkräva betalning av denna skuld från en eller flera gäldenärer (se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 maj 2017, Latvijas dzelzceļš, C-154/16, EU:C:2017:392, punkt 85).

81 Mot bakgrund av den garanterande sammanslutningens gemensamma och solidariska ansvar gentemot tullmyndigheten, kan den skyldighet som föreskrivs i artikel 8.7 i TIR-konventionen att kräva betalning av de aktuella beloppen från den personen som är direkt ansvarig, inte tolkas på ett sådant sätt att den skulle leda till en situation där den garanterande sammanslutningens ansvar i allt väsentligt skulle vara helt subsidiärt jämfört med nämnda person. Detta skulle vara fallet om denna skyldighet skulle innebära att den behöriga tullmyndigheten måste vidta verkställighetsåtgärder avseende fordran gentemot mot den person som är direkt ansvarig.

82 Vad slutligen beträffar de mål som eftersträvas genom TIR-konventionen, framgår det av ingressen till konventionen att de fördragsslutande parterna avsett att ”underlätta internationell transport av gods med vägfordon”, och att de ansåg att ”transportvillkorens förbättring utgör en väsentlig faktor för utvecklingen av samarbetet mellan dem” och att de avsett ”att uttala sig till förmån för en förenkling och harmonisering av de administrativa formaliteterna på det internationella transportområdet, i synnerhet vid gränserna”.

83 Syftet med TIR-systemet som upprättas genom denna konvention, vars själva titel för övrigt visar att det rör sig om en tullkonvention, är, bland annat, såsom anges i skäl 2 i beslut 2009/477, att möjliggöra att varor befordras genom ett internationellt transiteringsförfarande med minsta möjliga inblandning av mellanliggande tullkontor och att tillgodose, genom sin internationella garantikedja, relativt enkelt tillträde till de garantier som krävs.

84 Att tolka artikel 8.7 i TIR-konventionen på så sätt att den medför en skyldighet för den behöriga tullmyndigheten att uttömma alla möjligheter att uppbära betalning från den person som är direkt ansvarig för skulden, innan krav kan göras gällande mot de garanterande sammanslutningarna skulle undergräva balansen mellan, å ena sidan, de lättnader som beviljas i artikel 4 i TIR-konventionen och, å andra sidan, ett av de viktigaste kraven som gäller för deras genomförande, nämligen det särskilda ansvar som den garanterande sammanslutningen tar på sig.

85 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 48 i sitt förslag till avgörande skulle följaktligen en sådan tolkning äventyra målet att underlätta internationell transport av gods med vägfordon som eftersträvas genom TIR-konventionen.

86 Mot bakgrund av det ovan anförda ska artikel 8.7 i TIR-konventionen, jämförd med den förklarande anmärkningen beträffande denna bestämmelse, tolkas så, att en tullmyndighet uppfyllt sin skyldighet att kräva betalning från den person eller de personer som är direkt ansvariga, om den uppfyller de minimikrav som följer av nämnda förklarande anmärkning.

87 I förevarande fall är det utrett att de behöriga tullmyndigheterna, innan de antog beslutet av den 5 september 2012 om indrivning av fordringar från Aebtri, hade meddelat innehavaren av TIR-carneten om att TIR-transiteringen inte hade avslutats och krävt vederbörande på betalning av dessa skulder. De minimikrav som följer av den förklarande anmärkningen till artikel 8.7 i TIR-konventionen hade således uppfyllts, åtminstone vad avser denna innehavare av TIR-carneten. Dessutom har dessa myndigheter gått längre än dessa minimikrav, eftersom det efter det att de begärt betalning från den garanterande sammanslutningen, även ingett en ansökan till de behöriga skattemyndigheterna om indrivning av den direkt ansvariga personens skuld.

88 Mot denna bakgrund ska den andra tolkningsfrågan besvaras enligt följande: Artikel 8.7 i TIR-konventionen ska tolkas så, att tullmyndigheterna – i en situation såsom den som är aktuell i det nationella målet – har uppfyllt sin skyldighet enligt sistnämnda bestämmelse att i så stor utsträckning som möjligt kräva betalning av de belopp som ska betalas från innehavaren av TIR-carneten innan de kräver betalning från den garanterande sammanslutningen.

Den tredje frågan

89 Den hänskjutande domstolen har ställt den tredje frågan för att få klarhet i om artikel 203.3 tredje strecksatsen och artikel 213 i tullkodexen ska tolkas så, att den omständigheten att en person har förvärvat eller tagit hand om de varor som vederbörande visste hade transporteras upptagna i en TIR-carnet, och den omständigheten att det inte har styrkts att dessa varor har uppvisats och deklarerats till destinationstullkontoret, i sig är tillräckliga för att anse att en sådan mottagare var medveten om eller rimligen borde ha varit medveten om att det rörde sig om varor som undandragits från tullövervakning i den mening som avses i den första av dessa bestämmelser så att personen ska hållas solidariskt ansvarig för tullskulden i enlighet med den andra av dessa bestämmelser.

90 Inledningsvis ska det erinras om att det framgår av artikel 1 o i TIR-konventionen att innehavaren av TIR-carneten är ansvarig för att fordonet, fordonskombinationen eller containern tillsammans med lasten och den TIR-carnet i vilken lasten upptas visas upp för avgångstullkontoret, mellanliggande tullkontor och bestämmelsetullkontoret.

91 TIR-konventionen utgör dock inte hinder för att en fördragsslutande part i sin lagstiftning föreskriver att andra personer än innehavaren av TIR-carneten också kan vara direkt ansvariga för de importtullar och importskatter som avses i artikel 8.1 i denna konvention. I sistnämnda bestämmelse hänvisas nämligen i plural till ”de personer som ska betala” tillsammans med vilka den garanterande sammanslutningen kan vara solidariskt ansvarig för betalningen av dessa belopp, medan artikel 8.7 i detta avtal för sin del hänvisas till att betalningen av dessa belopp av ”den person eller de personer som är direkt ansvariga”.

92 När det gäller unionsrätten är det viktigt att i detta hänseende erinra om att enligt artikel 203.1 i tullkodexen innebär undandragande av importtullpliktiga varor från tullövervakning att det uppkommer en tullskuld vid import (dom av den 20 januari 2005, Honeywell Aerospace, C-300/03, EU:C:2005:43, punkt 18 och där angiven rättspraxis).

93 I enlighet med domstolens praxis ska begreppet ”undandragande från tullövervakning” i artikel 203.1 i tullkodexen förstås så, att det omfattar varje åtgärd eller underlåtenhet som medför att den behöriga tullmyndigheten, om än tillfälligt, förhindras att få tillgång till varor som är föremål för tullövervakning och att utföra de kontroller som föreskrivs i artikel 37.1 i tullkodexen (dom av den 20 januari 2005, Honeywell Aerospace, C-300/03, EU:C:2005:43, punkt 19 och där angiven rättspraxis).

94 Så är fallet när, såsom i det nationella målet, avgångskontoret för den omtvistade försändelsen som hänförts till förfarandet för extern gemenskapstransitering har fastställt att denna försändelse inte har uppvisats för bestämmelsekontoret och att tullförfarandet inte har slutförts beträffande försändelsen i fråga (se, analogt, dom av den 20 januari 2005, Honeywell Aerospace, C-300/03, EU:C:2005:43, punkt 20).

95 Vad gäller de personer som ska betala erinrar domstolen om att unionslagstiftaren, från och med tullkodexens ikraftträdande, har haft för avsikt att uttömmande fastställa villkoren för när personer ska anses ha betalningsansvar för tullskulden (dom av den 17 november 2011, Jestel, C-454/10, EU:C:2011:752, punkt 12 och där angiven rättspraxis).

96 I fråga om en tullskuld som uppkommit genom undandragande av varor från tullövervakning, räknas de personer som kan ha betalningsansvar för tullskulden upp i artikel 203.3 i tullkodexen, som delat upp dem i fyra kategorier av potentiella gäldenärer.

97 Till dessa hör enligt artikel 203.3 tredje strecksatsen i tullkodexen var och en som har förvärvat eller tagit hand om varorna i fråga och som vid förvärvet eller mottagandet av varorna varit medveten om eller rimligen borde ha varit medveten om att de undandragits från tullövervakning.

98 Såsom framgår av punkterna 44 och 45 i förevarande dom, har den hänskjutande domstolen, som har hänvisat till vissa handlingar vars ursprung och datum för inlämnande inte närmare har angetts, funnit att den enda slutsats som kan dras av nämnda handlingar är att när vederbörande mottog de varor som är aktuella i det nationella målet, mottagaren av varorna kände till eller borde ha känt till att de hade transporteras upptagna i en TIR-carnet. Enligt den hänskjutande domstolen gör dessa handlingar däremot det inte möjligt att fastställa att varorna har visats upp vid bestämmelsetullkontoret.

99 Härvidlag bör det inledningsvis påpekas att, i motsats till vad som anges i begäran om förhandsavgörande som utgångspunkt för det resonemang som föranlett den hänskjutande domstolen att hysa tvivel angående räckvidden av artikel 203.3 tredje strecksatsen i tullkodexen, kan artikel 96.2 i tullkodexen inte i något fall tolkas så, att mottagaren av varorna, som när vederbörande mottog dessa varor kände till eller borde ha känt till att de hade transporteras upptagna i en TIR-carnet, och utan erhålla en garanti för att dessa varor hade uppvisats för destinationstullkontoret, enligt denna bestämmelse skulle vara skyldig att själv uppvisa dessa varor för nämnda kontor.

100 Artikel 96.2 i tullkodexen är nämligen inte tillämplig på befordran av varor som är upptagna i en TIR-carnet.

101 Såsom framgår av artikel 91.2, a och b i tullkodexen, kan förflyttning av varor som befann sig i extern transitering antingen ske ”enligt gemenskapens externa transiteringsförfarande” eller ”upptagna i en TIR-carnet”.

102 Artikel 96 i tullkodexen utgör, såsom framgår av själva rubriken till avdelning där den ingår, en särskild bestämmelse om extern gemenskapstransitering.

103 Av detta följer, för det första, att mottagaren av varor som transporteras upptagna i en TIR-carnet inte kan betraktas som den person som ska uppfylla de förpliktelser som är förenade med användning av det tullförfarande till vilket varorna hänförts, i den mening som avses i artikel 203.3 fjärde strecksatsen i tullkodexen.

104 För det andra följer av detta att artikel 96.2 i tullkodexen helt saknar betydelse när det gäller frågan huruvida, i en sådan situation som den i det nationella målet, mottagaren av varorna kan anses vara gäldenär för tullskulden enligt artikel 203.3 tredje strecksatsen i tullkodexen.

105 När det gäller denna sistnämnda bestämmelse erinras i punkt 97 ovan om att enligt ordalydelsen i bestämmelsen ska en mottagare anses vara en sådan gäldenär om det fastställs dels att mottagaren av varorna faktiskt har förvärvat eller innehaft dessa varor, dels att vederbörande vid tidpunkten för förvärvet eller mottagandet av varorna varit medveten om eller rimligen borde ha varit medveten om de undandragits från tullövervakning. Artikel 203.3 tredje strecksatsen i tullkodexen hänför sig till en person som, trots att det inte är denne som orsakat det olagliga undandragandet från tullövervakning som ger upphov till tullskulden och inte själv är skyldig att ombesörja tullklareringen likväl har varit inblandad i det olagliga undandragandet, antingen före eller efter det, att personen har förvärvat eller tagit hand om varorna (se, analogt, dom av den 25 januari 2017, Ultra-Brag, C-679/15, EU:C:2017:40, punkt 22).

106 Det andra villkor som anges i artikel 203.3 tredje strecksatsen i tullkodexen innebär i praktiken att, mottagaren vid den tidpunkt vederbörande förvärvade eller mottog varan i fråga, varit medveten om eller rimligen borde ha varit medveten om att varorna inte hade uppvisats för bestämmelsetullkontoret och att följaktligen eventuella tullar och skatter inte hade betalats. För att anse någon vara ”gäldenär” i den mening som avses i artikel 203.3 tredje strecksatsen i tullkodexen uppställs således villkor som grundar sig på subjektiva bedömningskriterier, nämligen att de fysiska eller juridiska personerna medvetet deltagit i köp eller innehav av varor som undandragits från tullövervakning (se, analogt, dom av den 3 mars 2005, Papismedov m.fl., C-195/03, EU:C:2005:131, punkt 40 och där angiven rättspraxis).

107 Eftersom detta villkor medför en bedömning av de faktiska omständigheterna, ankommer det, med hänsyn till fördelningen av behörighet mellan unionsdomstolarna och de nationella domstolarna, på de nationella domstolarna att pröva huruvida det aktuella villkoret är uppfyllt i ett konkret fall (se, analogt, dom av den 17 november 2011, Jestel, C-454/10, EU:C:2011:752, punkt 21 och där angiven rättspraxis).

108 I detta avseende ska de nationella domstolarna i princip göra en helhetsbedömning av omständigheterna i målet inför dem (se, analogt, dom av den 17 november 2011, Jestel, C-454/10, EU:C:2011:752, punkt 23). Det är också nödvändigt att beakta samtliga uppgifter som mottagaren förfogade över eller som denna person rimligen borde ha känt till, särskilt med hänsyn till dennes avtalsrättsliga skyldigheter (se, analogt, dom av den 17 november 2011, Jestel, C-454/10, EU:C:2011:752, punkt 25), och, i förekommande fall, den erfarenhet, som nämnda mottagare hade, i egenskap av en ekonomisk aktör, i fråga om import av varor som transporterades med TIR-carneter.

109 I förevarande fall avser den fråga som ställts av den hänskjutande domstolen huruvida den omständigheten att en person som förvärvat eller tagit hand om varorna och som var medveten om eller borde ha varit medveten om, på grundval av de handlingarna vederbörande mottagit eller undertecknat vid mottagandet av varorna, att dessa hade transporteras upptagna i en TIR-carnet, medan det inte fastställs att de hade uppvisats och deklarerats för bestämmelsetullkontoret, i sig är tillräcklig för att anse att mottagaren varit medveten om eller rimligen borde ha varit medveten om att nämnda varor hade undandragits från tullövervakning i den mening som avses i artikel 203.3 tredje strecksatsen i tullkodexen.

110 Att göra en sådan tolkning av denna bestämmelse skulle emellertid i princip innebära att genom en form av presumtion som inte kan motbevisas, utgående från den omständigheten att en mottagare är medveten om eller rimligen borde ha varit medvetet om att varorna han mottagit har transporteras upptagna i en TIR-carnet, dra slutsatsen att han kände till eller borde ha känt till att varorna inte hade, om så skulle vara fallet, visats upp vid bestämmelsetullkontoret.

111 En sådan tolkning, som inte har något att göra med de subjektiva rekvisiten i artikel 203.3 tredje strecksatsen i tullkodexen, är inte förenlig med unionslagstiftarens avsikt, som nämns i punkt 95 ovan, att uttömmande fastställa villkoren för när personer ska anses vara gäldenärer för tullskulden, och inte heller med bestämmelsens lydelse och syfte (se, analogt, dom av den 23 september 2004, Spedition Ulustrans, C-414/02, EU:C:2004:551, punkterna 39, 40 och 42).

112 I detta sammanhang bör det bland annat understrykas att ingen av bestämmelserna i TIR-konventionen eller unionslagstiftningen har till syfte eller effekt att tilldela mottagaren av varorna som transporteras upptagna i en TIR-carnet en personlig skyldighet att se till att de varor som har levererats till honom faktiskt har uppvisats vid bestämmelsetullkontoret.

113 Mot denna bakgrund ska den tredje frågan besvaras enligt följande. Artikel 203.3 tredje strecksatsen och artikel 213 i tullkodexen ska tolkas så, att den omständigheten att en person har förvärvat eller tagit hand om de varor som vederbörande visste hade transporteras upptagna i en TIR-carnet, och den omständigheten att det inte har styrkts att dessa varor har uppvisats och deklarerats till destinationstullkontoret, är i sig inte tillräckliga för att anse att en sådan mottagare var medveten om eller rimligen borde ha varit medveten om att det rörde sig om varor som undandragits från tullövervakning i den mening som avses i den första av dessa bestämmelser så att personen ska hållas solidariskt ansvarig för tullskulden i enlighet med den andra av dessa bestämmelser.

Den fjärde frågan

114 Såsom framgår av lydelsen av den fjärde frågan har den ställts av den hänskjutande domstolen endast för det fall EU-domstolen besvarar den tredje frågan jakande. Med hänsyn till svaret på den tredje frågan är nekande saknas anledning att besvara den fjärde frågan.

Rättegångskostnader

115 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (andra avdelningen) följande:

1) **Domstolen är behörig att meddela förhandsavgöranden om tolkningen av artiklarna 8 och 11 i Tullkonventionen om internationell transport av gods upptaget i TIR-carnet vilken undertecknades i Genève den 14 november 1975 och godkändes på Europeiska ekonomiska gemenskapens vägnar genom rådets förordning (EEG) nr 2112/78 av den 25 juli 1978, i dess ändrade och kodifierade lydelse enligt rådets beslut 2009/477/EG av den 28 maj 2009.**

2) **Artikel 8.7 i Tullkonventionen om internationell transport av gods upptaget i TIR-carnet vilken godkändes på Europeiska ekonomiska gemenskapens vägnar genom förordning nr 2112/78, i dess ändrade och kodifierade lydelse enligt beslut 2009/477 ska tolkas så, att tullmyndigheterna – i en situation såsom den som är aktuell i det nationella målet – har uppfyllt sin skyldighet enligt sistnämnda bestämmelse, att i så stor utsträckning som möjligt kräva betalning av de belopp som ska betalas från innehavaren av TIR-carneten innan de kräver betalning från den garanterande sammanslutningen.**

3) **Artikel 203.3 tredje strecksatsen och artikel 213 i rådets förordning (EEG) nr 2913/92 av den 12 oktober 1992 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen, i dess lydelse enligt rådets förordning (EG) nr 1791/2006 av den 20 november 2006, ska tolkas så, att den omständigheten att en person har förvärvat eller tagit hand om de varor som vederbörande visste hade transporteras upptagna i en TIR-carnet, och den omständigheten att det inte har styrkts att dessa varor har uppvisats och deklarerats till destinationstullkontoret, är i sig inte tillräckliga för att anse att en sådan mottagare var medveten om eller rimligen borde ha varit medveten om att det rörde sig om varor som undandragits från tullövervakning i den mening som avses i den första av dessa bestämmelser så att personen ska hållas solidariskt ansvarig för tullskulden i enlighet med den andra av dessa bestämmelser.**

Underskrifter