



Datum van inontvangstneming : 30/05/2016

Zaak C-224/16**Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie****Datum van indiening:**

20 april 2016

Verwijzende rechter:

Varhoven administrativen sad (Bulgarije)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

12 april 2016

Verzoekster tot cassatie:

Asotsiatsia na balgarskite predpiyatiya sa mezhdunarodni prevozi i patishtata (AEBTRI)

Verweerder in cassatie:

Nachalnik na Mitnitsa Burgas, voorheen Nachalnik na Mitnitsa Svilengrad

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

- 1 Voorwerp van het cassatieberoep bij de Varhoven administrativen sad (hoogste bestuursrechter; hierna: „VAS”) is de beslissing van de Haskovski administrativen sad (bestuursrechter te Haskovo) tot verwerping van het beroep van de Asotsiatsia na balgarskite predpiyatiya sa mezhdunarodni prevozi i patishtata (vereniging van Bulgaarse ondernemingen voor het internationaal wegvervoer; hierna: „AEBTRI”) tegen het bevel van de Nachalnik na Mitnitsa Svilengrad (directeur van het douanekantoor te Svilengrad) tot gedwongen invordering van publiekrechtelijke schuldvorderingen van de staat (hierna: „invorderingsbevel”).
- 2 Bij het invorderingsbevel worden btw- en douaneschulden vermeerderd met vertragingsrente vastgesteld, waarvoor AEBTRI hoofdelijk aansprakelijk is in haar hoedanigheid van organisatie die zich garant heeft gesteld in de zin van artikel 1, onder q), van de in naam van de Europese Gemeenschap middels verordening (EEG) nr. 2112/78 van de Raad van 25 juli 1978 goedgekeurde douaneovereenkomst inzake het internationale vervoer van goederen onder

dekking van carnets TIR (TIR-Overeenkomst) van 14 november 1975, zoals gewijzigd, op basis van artikel 8, lid 1, van deze overeenkomst.

Voorwerp en rechtsgrondslag van het prejudiciële verzoek

- 3 Om het geding betreffende de rechtmatigheid van het invorderingsbevel te beslechten, moet de VAS beslissen of overeenkomstig de TIR-Overeenkomst en verordening (EEG) nr. 2454/93 van de Commissie van 2 juli 1993 houdende vaststelling van enkele bepalingen ter uitvoering van verordening (EEG) nr. 2913/92 van de Raad tot vaststelling van het communautair douanewetboek, zoals gewijzigd (hierna: „uitvoeringsverordening communautair douanewetboek”) is voldaan aan alle voorwaarden voor het ontstaan van de hoofdelijke aansprakelijkheid van AEBTRI.
- 4 De VAS wenst meer bepaald te vernemen onder welke voorwaarden kan worden aangenomen dat de bevoegde nationale autoriteiten hebben voldaan aan hun verplichting krachtens artikel 8, lid 7, van de TIR-Overeenkomst, om wanneer de bedragen opeisbaar worden de betaling hiervan „voor zover mogelijk” eerst te eisen van de persoon of personen die rechtstreeks deze bedragen verschuldigd is of zijn, alvorens een vordering tot betaling in te dienen bij de organisatie die zich garant heeft gesteld.
- 5 De VAS wenst in dat verband ook te vernemen of in deze situatie de betaling ook dwingend kan worden geëist van de hoofdelijke schuldenaar van de douaneschuld in de zin van artikel 203, lid 3, derde streepje, juncto artikel 213 van verordening (EEG) nr. 2913/92 van de Raad van 12 oktober 1992 tot vaststelling van het communautair douanewetboek (hierna: „douanewetboek”), en in het bijzonder van de ontvanger die een goed heeft verworven of onder zich heeft, wanneer van dit goed is geweten dat het onder dekking van een TIR-carnet werd vervoerd, maar op het douanekantoor van bestemming is aangebracht noch aangegeven.

Prejudiciële vragen

- 6 Bijgevolg verzoekt de VAS krachtens artikel 267, lid 1, onder b), van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: „VWEU”) het Hof van Justitie van de Europese Unie om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:
 - 1) Is het Hof van Justitie [van de Europese Unie] bevoegd om, ter voorkoming van tegenstrijdige beslissingen, [de in naam van de Europese Gemeenschap door verordening (EEG) nr. 2112/78 van de Raad goedgekeurde douaneovereenkomst inzake het internationale vervoer van goederen onder dekking van carnets TIR van 14 november 1975 (TIR-Overeenkomst)] – op een voor de rechters van de lidstaten bindende wijze – uit te leggen, wanneer het gaat om het door de artikelen 8 en 11 van deze overeenkomst geregelde

- gebied, om te beoordelen of er sprake is van een aansprakelijkheid van de organisatie die zich garant heeft gesteld, waarin ook is voorzien bij artikel 457, lid 2, van [verordening (EEG) nr. 2454/93 van de Commissie van 2 juli 1993 houdende vaststelling van enkele bepalingen ter uitvoering van verordening (EEG) nr. 2913/92 van de Raad tot vaststelling van het communautair douanewetboek (uitvoeringsverordening communautair douanewetboek)]?
- 2) Kan, op grond van de uitlegging van artikel 457, lid 2, van de uitvoeringsverordening communautair douanewetboek in samenhang met artikel 8, lid 7, (thans artikel 11, lid 2) van de [TIR-Overeenkomst], en de toelichtingen hierbij, ervan worden uitgegaan dat in een situatie als de onderhavige, de douaneautoriteiten, wanneer de in artikel 8, leden 1 en 2, [van de TIR-Overeenkomst] bedoelde bedragen opeisbaar worden, voor zover mogelijk de betaling hiervan moeten eisen van de houder van het TIR-carnet, die deze bedragen rechtstreeks verschuldigd is, alvorens deze te vorderen van de organisatie die zich garant heeft gesteld?
 - 3) Moet ervan worden uitgegaan dat de ontvanger, die een goed heeft verworven of het onder zich heeft waarvan is geweten dat het onder dekking van een TIR-carnet werd vervoerd, maar waarvoor niet is vastgesteld dat het op het douanekantoor van bestemming is aangebracht en aangegeven, alleen op basis van deze omstandigheden de persoon is die had moeten weten dat het goed aan het douanetoezicht was onttrokken, en moet hij worden beschouwd als hoofdelijke schuldenaar in de zin van artikel 203, lid 3, derde streepje, juncto artikel 213 van [verordening (EEG) nr. 2913/92 van de Raad tot vaststelling van het communautair douanewetboek]?
 - 4) Indien de derde vraag bevestigend wordt beantwoord: staat het verzuim van de douanediens om van deze ontvanger de betaling van de douaneschuld te eisen, in de weg aan het intreden van de – ook in artikel 457, lid 2, van de uitvoeringsverordening communautair douanewetboek geregelde – aansprakelijkheid van de organisatie die zich garant heeft gesteld in de zin van artikel 1, nr. 16 [thans onder q)], van de [TIR-Overeenkomst]?

Bepalingen van internationaal recht

- 7 In het dossier van het verzoek om een prejudiciële beslissing voert de VAS de volgende bepalingen van de TIR-Overeenkomst aan, in de op het tijdstip van de publicatie in de Bulgaarse Darzhaven Vestnik (publicatieblad; hierna: „DV”) geldende versie: artikel 1, punten 5, 14 en 16 [thans artikel 1, onder e), o) en q)]; artikel 8, leden 1 en 2; artikel 8, lid 7 (thans artikel 11, lid 2); toelichtingen bij artikel 8, lid 7; artikel 11, lid 1; toelichtingen bij artikel 11, lid 1; artikel 11, leden 2 en 3, en toelichtingen bij artikel 11, lid 3.

Unierechtelijke bepalingen

- 8 Wat betreft het Unierecht, steunt de VAS zich op het douanewetboek (de artikelen 96, 203, 213 en 215), op de uitvoeringsverordening communautair douanewetboek (de artikelen 454, 450 quater, 455 bis en 457), en op richtlijn 2006/112/EG van de Raad van 28 november 2006 betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde (de artikelen 70 en 71).

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

- 9 De enige door de VAS aangevoerde regeling van nationaal recht is artikel 5, lid 4, van de Grondwet van de Republiek Bulgarije, die bepaalt dat volkenrechtelijke verdragen die geratificeerd, gepubliceerd en ten aanzien van Bulgarije in werking zijn getreden, een bestanddeel vormen van de nationale wetgeving van de staat, en voorrang hebben op de daarmee strijdige nationale bepalingen.

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

- 10 Op 11 november 2008 werd bij het douanekantoor „Kapitan Andreevo” gebruikgemaakt van een carnet dat was uitgereikt op naam van de vervoersonderneming „Sargut” OOD, een vennootschap met zetel in de Republiek Turkije. Het TIR-vervoer van de betrokken goederen zou in Roemenië eindigen.
- 11 Vervolgens gingen de Bulgaarse douaneautoriteiten, op grond van artikel 455 bis van de uitvoeringsverordening communautair douanewetboek na, of een opsporingsprocedure met betrekking tot de zuivering van de TIR-operatie moest worden ingeleid. In samenhang daarmee hebben zij een verzoek gericht tot de Roemeense douaneautoriteiten, welke verklaarden dat de onder het TIR-carnet vervoerde goederen bij hen niet waren aangebracht.
- 12 Tegen deze achtergrond stelde de directeur van het douanekantoor „Kapitan Andreevo” op 10 september 2009 een beslissing vast, waarbij hij ten aanzien van de houder van het TIR-carnet, Sargut OOD, de hoogte bepaalde van de ontstane douaneschuld en de btw, vermeerderd met de wettelijke rente. Per brief van 11 september 2009 werd de beslissing ter kennis gebracht van de houder van de regeling en aan de organisatie die zich garant heeft gesteld.
- 13 Sargut OOD bestreed de beslissing voor de VAS, die deze met in kracht van gewijsde getreden beslissing van 2 november 2010 bevestigde. Op 15 november 2010 werd aan AEBTRI kennis gegeven van de niet-zuivering van de TIR-operatie, en werd zij verzocht om betaling van de bedragen. Zij voldeed niet aan deze betalingsverplichting binnen de termijn van artikel 11, lid 3, van de TIR-Overeenkomst.

- 14 Op 7 juni 2011 richtte de directeur van het douanekantoor te Svilengrad aan het bevoegde regionaal directoraat van het nationaal agentschap voor belastinginkomsten een verzoek om, ter invordering van de door Sargut OOD overeenkomstig de beslissing van 10 september 2009 verschuldigde bedragen, een tenuitvoerleggingsprocedure door de openbare tenuitvoerleggingsautoriteit in te leiden. In het onderhavige geval werd een tenuitvoerleggingsprocedure ingeleid, tijdens welke geen zekerheidsstellingen werden gelast, en geen bedragen ter voldoening van de schulden werden betaald.
- 15 Op 5 september 2012 stelde de directeur van het douanekantoor te Svilengrad een invorderingsbevel vast, waarbij de douaneschuld werd vastgesteld op 5 527,61 Bulgaarse leva (hierna: „BGN”) en de btw-schuld op 10 318,20 BGN, vermeerderd met de wettelijke rente op deze vorderingen. Adressaat van het bevel was de AEBTRI in haar hoedanigheid van organisatie die zich garant heeft gesteld en van hoofdelijke schuldenaar. In de motivering bij het bevel werd beklemtoond dat voor zover mogelijk alles was geprobeerd om de publiekrechtelijke schuldvordering te innen bij de vennootschap Sargut OOD, die deze bedragen rechtstreeks verschuldigd is.
- 16 In de procedure tot vaststelling van het invorderingsbevel werden de volgende bewijzen overgelegd: *internationale vrachtbrief* van 11 november 2008, met als afzender Ada Teknik Ich Ve Dash Tidzh.A.Sh., vervoerder Sargut OOD, en ontvanger Irem Corporation SRL Roemenië, tot vervoer van de goederen met de vermelding van het verificatienummer TIR-carnet en het kentekennummer van het voertuig, het uitgevoerde vervoer in de vakken 6 tot en met 9, met ondertekening en stempel van het Roemeense douanekantoor van bestemming in vak 10, met ondertekening en stempel van de ontvanger, Irem Corporation SRL, alsook datum van de ontvangst, te weten 13 november 2008, in vak 24; *documenten betreffende de internationale consignatie* van dezelfde goederen, met stempel van de vervoerder, Sargut OOD, en ondertekening en stempel van de ontvanger, Irem Corp SRL en datum van de ontvangst, te weten 13 november 2008; en *bevestiging van de ontvangst van de goederen*, ondertekend en met stempel van Irem Corporation SRL, alsook een schrijven van de vervoerder Sargut OOD aan het douanekantoor Svilengrad dat het vervoer met [TIR-]carnet in Roemenië werd afgesloten en [dat] „de douane in Roemenië het carnet wegens de lossing van de waren heeft afgestempeld”.
- 17 Volgens de VAS kan uit de aangevoerde bewijzen de conclusie worden getrokken dat de goederen door Irem Corporation SRL in ontvangst werden genomen, maar dat zij zeker niet werden aangemeld bij het douanekantoor van bestemming.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 18 AEBTRI voert aan dat het invorderingsbevel onwettig is, want 1) de vereiste van artikel 8, lid 7, van de TIR-Overeenkomst, volgens welke de douaneautoriteiten de

betaling van publiekrechtelijke rechtsvorderingen voor zover mogelijk eerst moeten eisen van de personen die deze bedragen rechtstreeks verschuldigd zijn, is niet in acht genomen; 2) er werd geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om een andere lidstaat te verzoeken zijn medewerking te verlenen bij de inning van de schulden van de ontvanger van de goederen overeenkomstig richtlijn 2008/55/EG van de Raad van 26 mei 2008 betreffende de wederzijdse bijstand inzake de invordering van schuldvorderingen die voortvloeien uit bepaalde bijdragen, rechten en belastingen, alsmede uit andere maatregelen, en 3) het is onrechtmatig dat de rente begint te lopen vanaf het gebruik van het TIR-carnet, en niet vanaf het verstrijken van de termijn voor de vrijwillige betaling overeenkomstig artikel 11, lid 3, van de TIR-Overeenkomst.

- 19 De directeur van het douanekantoor te Burgas is van mening dat het invorderingsbevel rechtmatig is, want: 1) de in artikel 8, lid 7, van de TIR-Overeenkomst vastgestelde volgorde van verzoek [tot betaling] van de publieke schuldvordering werd in acht genomen; 2) er is geen reden om het als bewezen te beschouwen dat de in de overgelegde documenten genoemde Roemeense vennootschap de goederen heeft ontvangen, nu zij niet bij het douanekantoor van bestemming zijn aangegeven, en 3) het tijdstip van de opeisbaarheid van de schuldvorderingen is, ook ten aanzien van de organisatie die zich garant heeft gesteld, het tijdstip van gebruik van het TIR-carnet.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing

- 20 Om te kunnen beslissen over het geding betreffende de rechtmatigheid van het invorderingsbevel, moet de VAS antwoord geven op de vraag of in het onderhavige geding is voldaan aan de voorwaarde voor het intreden van de aansprakelijkheid van de AEBTRI overeenkomstig artikel 8, lid 7, van de TIR-Overeenkomst, en in het bijzonder of de bevoegde autoriteiten voor zover mogelijk de betaling hebben geëist van de persoon of personen die deze bedragen rechtstreeks verschuldigd is of zijn.
- 21 De in verband met deze vraag door de algemene vergadering van de rechters van de VAS vastgestelde uitleggingsbeslissing nr. 3 van 2003 leidt in de rechtspraak niet ertoe tegenstrijdige beslissingen van verschillende kamers van deze rechtbank te voorkomen.
- 22 Eén strekking van beslissingen gaat ervan uit dat het invorderingsbevel onwettig is wanneer de ingeleide procedure van gedwongen tenuitvoerlegging tegen de persoon of personen die rechtstreeks deze bedragen verschuldigd is of zijn, met een beslissing van de tenuitvoerleggingsinstantie niet aldus eindigt dat de schuldvordering na uitputting van alle mogelijkheden van uitvoeringsmaatregelen oninbaar is [artikel 225, lid 1, vierde alinea, van de Danachno-osiguriteln protsesualen kodeks (wetboek van rechtsvordering in belasting- en socialeverzekeringzaken; hierna: „DOK”)]. Volgens de VAS betekent dit dat de

aansprakelijkheid van de organisatie die zich garant heeft gesteld wordt bepaald door de onmogelijkheid dat aan de schuldvordering van de staat wordt voldaan door de persoon of personen die deze bedragen rechtstreeks verschuldigd is of zijn. In dat verband rijst de vraag of hieraan noodzakelijk de voorwaarde is verbonden dat in de zin van artikel 203, lid 3, derde streepje, juncto artikel 213 van het douanewetboek, de betaling ook van hoofdelijke schuldenaars wordt verlangd en in voorkomend geval een tenuitvoerleggingsprocedure ten aanzien van hen wordt ingeleid, en dit in het bijzonder wordt verlangd van de persoon of wordt ingeleid tegen de persoon die de goederen heeft gekocht of onder zich heeft, wanneer geweten is of overeenkomstig de omstandigheden geweten had moeten zijn dat de goederen op het moment van hun verwerving of ontvangst aan het douanetoezicht waren onttrokken.

- 23 Volgens een andere strekking van beslissingen wordt het invorderingsbevel op basis van de toelichtingen bij artikel 8, lid 7, van de TIR-Overeenkomst rechtmatig geacht. Deze toelichtingen luiden: „de maatregelen die de bevoegde autoriteiten moeten nemen om betaling te eisen van de rechtstreeks aansprakelijke(n) moeten ten minste de kennisgeving van niet-zuivering van de TIR-operatie bevatten en/of de doorzending van de eis tot betaling aan de houder van het TIR-carnet” (ECE/TRANS/17/wijzig. 21, van kracht sinds 12 mei 2002). In het onderhavige geval werd volgens de VAS niet alleen kennis gegeven van de niet-zuivering van de TIR-operatie, en de eis tot betaling van de openstaande bedragen verzonden, maar ook een tenuitvoerleggingsprocedure ingeleid.

Rechtspraak van het Hof van Justitie

- 24 Met betrekking tot de ontvankelijkheid van het verzoek om een prejudiciële beslissing steunt de VAS zich op het arrest van het Hof van Justitie van 5 februari 2015, Nisttahuz Poclava, C-117/14, punt 43, waarin erop wordt gewezen dat het Hof van Justitie krachtens artikel 267 VWEU niet bevoegd is uitspraak te doen over de uitlegging van bepalingen van internationaal recht die de lidstaten binden buiten het kader van het Unierecht. Via een a contrario-redenering komt de VAS tot het besluit dat het Hof van Justitie bevoegd is voor de uitlegging van bepalingen van internationaal recht die deel zijn gaan uitmaken van het Unierecht, zoals de TIR-Overeenkomst.
- 25 In dat verband steunt de VAS zich ook op het arrest van het Hof van Justitie van 4 mei 2010, TNT Express Nederland, C-533/08, punt 60, waarin wordt gesteld dat het wat internationale verdragen betreft, vaststaat dat de verdragen die zijn gesloten door de Unie een integrerend bestanddeel zijn van de rechtsorde van de Unie en dus voorwerp van een prejudiciële procedure kunnen vormen.
- 26 De VAS stelt vast dat het Hof van Justitie op het gebied van internationaal goederenvervoer met TIR-carnet het arrest van 14 mei 2009, Internationaal Verhuis- en Transportbedrijf Jan de Lely, C-161/08, heeft gewezen, dat echter

andere prejudiciële vragen betreft, en niet dienstig is om het geding ten gronde te beoordelen.